

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'Etat : état des lieux, débats et perspectives**

Bouhon, Frédéric; Niessen, Christoph; Reuchamps, Min

*Published in:*  
Courrier hebdomadaire du CRISP

*Publication date:*  
2015

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Bouhon, F, Niessen, C & Reuchamps, M 2015, 'La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'Etat : état des lieux, débats et perspectives', *Courrier hebdomadaire du CRISP*, VOL. 2266-2267, p. 5-71.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE APRÈS LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT : ÉTAT DES LIEUX, DÉBATS ET PERSPECTIVES

**Frédéric Bouhon, Christoph Niessen, Min Reuchamps**

**CRISP** | « [Courrier hebdomadaire du CRISP](#) »

2015/21 n° 2266-2267 | pages 5 à 71

ISSN 0008-9664

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-courrier-hebdomadaire-du-crisp-2015-21-page-5.htm>

!Pour citer cet article :

Frédéric Bouhon *et al.*, « La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2015/21 (n° 2266-2267), p. 5-71.

DOI 10.3917/cris.2266.0005

Distribution électronique Cairn.info pour CRISP.

© CRISP. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Courrier hebdomadaire

n° 2266-2267 • 2015

# La Communauté germanophone après la sixième réforme de l'État : état des lieux, débats et perspectives

Frédéric Bouhon  
Christoph Niessen  
Min Reuchamps

CRISP

## **Courrier hebdomadaire**

Rédacteur en chef : Cédric Istasse

Assistante éditoriale : Fanny Giltaire

Le *Courrier hebdomadaire* répond à un cahier des charges méthodologique défini par le CRISP et est élaboré en étroite association avec le rédacteur en chef. Il bénéficie des remarques et suggestions faites par l'équipe de recherche du CRISP et par des spécialistes bénévoles choisis en fonction des sujets traités.

Le *Courrier hebdomadaire* est soutenu par l'Administration générale de l'Enseignement et de la Recherche scientifique de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Il est également publié avec l'aide financière du Fonds de la recherche scientifique-FNRS.

Une version numérique du *Courrier hebdomadaire* est disponible en *pay per view* (au numéro) et en accès gratuit pour les abonnés sur le site portail de CAIRN (<http://www.cairn.info>).

Le numéro simple : 6,90 euros – le numéro double : 12,40 euros

Abonnement : 235,00 euros

Souscription, commandes et informations :

CRISP – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tél : 32 (0)2 211 01 80 – Fax : 32 (0)2 219 79 34

<http://www.crisp.be> – [info@crisp.be](mailto:info@crisp.be)

Banque 310-0271576-62

IBAN BE51 3100 2715 7662 – Swift BBRUBEBB

Éditeur responsable : Jean Faniel – Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles

Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays.

ISSN 0008 9664

# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
1. LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE AVANT LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT	7
1.1. Une naissance non désirée : l'instauration de trois Communautés culturelles	7
1.2. Une enfance précoce : la première assemblée directement élue	10
1.3. Une jeunesse mouvementée : l'extension des compétences	11
1.3.1. Les compétences communautaires	12
1.3.2. Les compétences régionales dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone par la Région wallonne	18
1.3.3. L'évolution du financement de la Communauté germanophone avant la sixième réforme de l'État	19
2. LES APPORTS DE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT SUR LE PLAN INTERNE : L'ORGANISATION ET LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE	23
2.1. Entre deux âges : la négociation et la préparation de la sixième réforme de l'État	23
2.2. L'âge mûr : l'attribution de l'autonomie constitutive	27
2.2.1. La notion d'autonomie constitutive	27
2.2.2. L'attribution de l'autonomie constitutive aux entités fédérées	28
2.2.3. La portée de l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone	28
2.2.4. Les nouvelles perspectives	29
2.3. La fleur de l'âge : de nouvelles compétences	30
2.3.1. Les nouvelles compétences communautaires	30
2.3.2. Les compétences régionales dont l'exercice est transféré à la Communauté germanophone par la Région wallonne	39
2.4. L'âge de raison : le financement de la Communauté germanophone	45
3. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DES INSTITUTIONS BELGES	49
3.1. Le poids de la région de langue allemande au sein de la Belgique	49
3.2. La représentation de la région de langue allemande au sein de l'Union européenne	50
3.3. La représentation de la région de langue allemande au sein de l'Autorité fédérale	51
3.3.1. Le Sénat et la Chambre des représentants	52
3.3.2. Le gouvernement fédéral	56
3.3.3. Le comité de concertation	57
3.3.4. La magistrature	58
3.4. La représentation de la région de langue allemande au sein de la Région wallonne	59
3.5. La représentation de la région de langue allemande au sein de la Province de Liège	62
3.6. Les liens internationaux de la Communauté germanophone avec les États et régions limitrophes	64
CONCLUSION : UNE COMMUNAUTÉ ENTRE DEUX ÂGES ?	66
ANNEXES	68



## INTRODUCTION

À l'est de la Belgique, la Communauté germanophone apparaît souvent comme la composante la plus paisible de l'État fédéral belge, loin du tumulte communautaire qui anime régulièrement les autres entités fédérées. La sixième réforme de l'État s'inscrit certes dans la dynamique conflictuelle entre les francophones et les néerlandophones du pays, mais elle modifie aussi considérablement le champ d'action de la Communauté germanophone, ainsi que les relations de celle-ci avec l'Autorité fédérale et avec les autres Régions et Communautés.

L'objet du présent *Courrier hebdomadaire* est triple. Il s'agit de dresser un état des lieux des compétences de la Communauté germanophone (en identifiant les modifications que la sixième réforme de l'État a apportées à cet égard), de faire état des débats politiques que ces réformes ont suscités et d'évoquer les perspectives qui s'ouvrent pour l'avenir de la Communauté germanophone.

L'étude est structurée en trois chapitres. Le premier retrace le développement de la Communauté germanophone, depuis sa création et jusqu'à la veille de la sixième réforme de l'État. Le deuxième chapitre analyse les apports de la sixième réforme de l'État sur le plan interne ; y sont examinées tant les nouvelles facultés organisationnelles dont dispose la Communauté germanophone (on pense spécialement à l'autonomie constitutive), que les nouvelles compétences qui lui ont été transférées. Enfin, le troisième chapitre porte sur la représentation de la Communauté germanophone au sein de diverses autres institutions (Union européenne, Autorité fédérale, Région wallonne et Province de Liège).

Sur le plan méthodologique, le travail se fonde sur les textes politiques et juridiques qui ont concrétisé la sixième réforme de l'État et les confronte à la vision des acteurs ministériels, parlementaires et administratifs de la Communauté germanophone. En effet, les auteurs se sont entretenus avec les quatre membres du gouvernement germanophone Paasch (ProDG/SP/PFF)<sup>1</sup>, avec le président<sup>2</sup> et avec les chefs des six groupes politiques du Parlement de la Communauté germanophone<sup>3</sup>, avec le sénateur de Communauté désigné par cette assemblée<sup>4</sup>, avec le secrétaire général du Ministère de la Communauté

---

\* Les auteurs tiennent à remercier, outre les personnes citées ci-après, Damien Pennetreau (étudiant en administration publique à l'UCL) et Maxime Uhoda (assistant et doctorant à l'ULg).

<sup>1</sup> Oliver Paasch (ProDG), ministre-président ; Isabelle Weykmans (PFF), vice-ministre-présidente et ministre de la Culture, de l'Emploi et du Tourisme ; Antonios Antoniadis (SP), ministre de la Famille, de la Santé et des Affaires sociales ; Harald Mollers (ProDG), ministre de l'Éducation et de la Recherche scientifique.

<sup>2</sup> Karl-Heinz Lambertz (SP), président du Parlement de la Communauté germanophone, ancien ministre-président de la Communauté germanophone (1999-2014) et futur sénateur de Communauté (à partir de septembre 2016).

<sup>3</sup> Michael Balter (Vivant), Daniel Franzen (CSP), Gregor Freches (PFF), Freddy Mockel (Ecolo), Charles Servaty (SP) et Alfons Velz (ProDG).

<sup>4</sup> Alexander Miesen (PFF), député au Parlement de la Communauté germanophone, sénateur de Communauté, ancien (2013-2014) et futur (à partir de septembre 2016) président du Parlement de la Communauté germanophone.

germanophone<sup>5</sup> et avec un conseiller provincial germanophone<sup>6</sup>. Enfin, les auteurs ont essayé de tirer des enseignements de la déclaration de politique du gouvernement de la Communauté germanophone, publiée le 14 septembre 2015.

---

<sup>5</sup> Norbert Heukemes, secrétaire général du Ministère de la Communauté germanophone.

<sup>6</sup> Hans Niessen (Ecolo), conseiller provincial à Liège.



# 1. LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE AVANT LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

---

Opérée en 2012-2016, la sixième réforme de l'État (dont les grands principes ont été fixés par l'accord de réformes institutionnelles conclu par le PS, le MR, le CDH, Écolo, le CD&V, l'Open VLD, le SP.A et Groen! le 10 octobre 2011 et présenté le lendemain) a profondément transformé le visage de la Communauté germanophone. Avant d'aborder ce thème – qui sera l'objet du deuxième chapitre du présent *Courrier hebdomadaire* –, il convient de se pencher brièvement sur l'histoire de la Communauté culturelle allemande devenue Communauté germanophone et, surtout, de préciser la situation qui prévalait en matière d'organisation, de compétences et de financement de cette entité fédérée avant la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État.

## 1.1. UNE NAISSANCE NON DÉSIRÉE : L'INSTAURATION DE TROIS COMMUNAUTÉS CULTURELLES

L'origine de la Communauté germanophone (Deutschsprachige Gemeinschaft) remonte à la création, lors de la première réforme de l'État, de trois Communautés culturelles, dont une Communauté culturelle allemande (Deutsche Kulturgemeinschaft). Le territoire de cette entité, composée des communes de la région de langue allemande, constitue avec les communes de Malmedy et de Waimes la partie la plus récemment incorporée au royaume de Belgique. Connue sous le nom d'Eupen-Malmedy ou de cantons de l'Est (Ostkantone), cette région a été rattachée à la Belgique après la Première Guerre mondiale, en exécution du Traité de Versailles de 1919<sup>7</sup>. Avant ce transfert, elle avait appartenu successivement à la Prusse (1815-1871) puis à l'Empire allemand (1871-1919). La Prusse avait obtenu ce territoire lors du Congrès de Vienne de 1814-1815, au cours duquel les puissances victorieuses de Napoléon I<sup>er</sup> s'étaient partagé les dépouilles de l'ancien Empire français. Entre 1795 et 1814, les localités situées autour d'Eupen, de Malmedy et de Saint-Vith – qui faisaient précédemment partie du duché de Limbourg, du duché de Luxembourg, de la principauté abbatiale de Stavelot-Malmedy et de l'électorat de Trèves –

---

<sup>7</sup> Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, des voix s'étaient déjà élevées en Belgique pour demander le rattachement à la Belgique de ce que d'aucuns qualifiaient de « Wallonie prussienne » ou de « notre Alsace-Lorraine », pour la région autour de Malmedy. Cf., par exemple, « Nos écoles à l'étranger et la Wallonie prussienne », *Journal des tribunaux*, 1910, col. 1178-1181.

avaient en effet appartenu au département français de l'Ourthe (correspondant *grosso modo* à l'actuelle province de Liège).

L'intégration dans l'État belge a été difficile. Une consultation populaire sur la question du rattachement à la Belgique a été organisée en 1920 dans des conditions douteuses du point de vue démocratique. Il ne s'agissait en effet pas d'un scrutin secret : les habitants qui souhaitaient s'opposer à l'annexion étaient invités à s'inscrire sur des registres, l'approbation des autres étant en quelque sorte présumée. En pratique, seules 271 personnes sur 33 726 électeurs ont osé s'inscrire dans ces registres. Parmi les autres, nombreuses sont celles qui sont restées passives par crainte de représailles<sup>8</sup>. Les communes autrefois allemandes ont été officiellement rattachées à la Belgique le 1<sup>er</sup> janvier 1926. La région a ensuite connu des tensions entre pro-Belges et pro-Allemands, qui ont été attisées par l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale. La délicate question du sentiment d'appartenance des habitants de cette région à la Belgique ou à l'Allemagne a d'ailleurs continué à se poser après le conflit<sup>9</sup>.

L'évolution de la situation politique a ensuite été inséparablement liée à la politique intérieure de la Belgique. Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, le modèle belge unitaire a été mis en cause par les tensions croissantes entre francophones et Flamands. S'agissant du sort de la minorité germanophone, le rapport du Centre de recherche pour la solution nationale des problèmes sociaux, politiques et juridiques en régions wallonne et flamande (dit rapport Harmel), déposé le 24 avril 1958, a préconisé « une relation étroite avec l'arrondissement de Verviers et la province de Liège » et a proposé le maintien du français « comme langue courante dans l'école moyenne »<sup>10</sup>. Avec la fixation de la frontière linguistique en 1962 et la loi du 2 août 1963 sur l'emploi des langues en matière administrative<sup>11</sup>, une région de langue allemande a été délimitée et composée des communes des cantons d'Eupen et de Saint-Vith, de quatre des neuf communes du canton de Malmedy et de la commune de La Calamine (dans le canton d'Aubel). La législation a par ailleurs octroyé des droits spéciaux (des facilités linguistiques) aux habitants francophones des communes germanophones et, symétriquement, aux habitants germanophones des communes dites malmédiennes (Malmedy et Waimes), situées du côté francophone de cette frontière linguistique.

Un premier projet visant à créer des institutions propres à la région de langue allemande est apparu dans le cadre de la Commission tripartite pour la réforme des institutions, constituée en 1964 à l'initiative du gouvernement Lefèvre. Il a alors été envisagé de créer

<sup>8</sup> Cf. C. BRÜLL, « Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 28-29.

<sup>9</sup> Sur ces épisodes historiques, cf. C. BRÜLL, « Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique », *op. cit.*, p. 17-47 ; C. LEJEUNE, « Les mémoires historiques "belges" ne dialoguent pas. Belges germanophones, flamands, wallons – des traumatismes incompris », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, Bruxelles, La Charte, 2014, p. 11-33.

<sup>10</sup> C. BRÜLL, « Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique », *op. cit.*, p. 41.

<sup>11</sup> Cf. S. RILLAERTS, « La frontière linguistique, 1878-1963 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2069-2070, 2010 ; M. REUCHAMPS, « Structures institutionnelles du fédéralisme belge », in R. DANDROY, G. MATAGNE, C. VAN WYNSBERGHE, *Le fédéralisme belge. Enjeux institutionnels, acteurs socio-politiques et opinions publiques*, Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan, coll. Science politique, 2013, p. 29-61.

une institution culturelle par simple arrêté royal<sup>12</sup>. La question de l'« autonomie culturelle » a toutefois divisé la population, notamment les germanophones du pays. Parmi ces derniers, comme l'explique Christoph Brüll (ULg), trois groupes pouvaient être identifiés : « Le premier était celui des prudents, en continuité avec ceux qui après la guerre avaient décidé de renoncer à tout engagement politique. Le deuxième comprenait ceux des politiquement actifs pour qui le débat autour d'une autonomie était dangereux ou, pour le moins, suspect. La caractéristique de ce groupe était l'angoisse face à la montée d'un nouvel irrédentisme ou d'un mouvement séparatiste. Le troisième groupe réclamait l'égalité des droits pour la minorité germanophone par rapport [aux] Wallons et Flamands. Ce groupe se composait des personnalités les plus diverses. On y trouvait de vieux membres du CSP (parti socio-chrétien germanophone) ainsi qu'un nombre remarquable de jeunes diplômés universitaires ou d'étudiants qui étaient entrés en contact avec les revendications flamandes pendant leurs études à Louvain. Les deux derniers groupes possédaient des réseaux qui opéraient avec de nombreuses résolutions soutenant leur point de vue mais, finalement, ne purent éviter que les fronts ne se durcissent et que le débat n'aboutisse à une impasse. »<sup>13</sup>

Alors que, à la fin des années 1960, les débats avaient encore été intenses dans la région de langue allemande et qu'aucun consensus ne s'était dégagé, l'instauration de la Communauté culturelle allemande est intervenue comme un effet secondaire de la création des deux autres Communautés culturelles.

La première réforme de l'État (1970) a confirmé l'existence des quatre régions linguistiques, dont la région de langue allemande, et a créé trois Communautés culturelles : française, néerlandaise et allemande. Cependant, alors que des Conseils culturels, au sens d'assemblées législatives, avaient été mis en place pour les deux premières Communautés culturelles, l'organisation et les compétences de la Communauté culturelle allemande (Deutsche Kulturgemeinschaft) devaient encore faire l'objet d'une loi, qui est intervenue un peu plus tard, soit le 10 juillet 1973<sup>14</sup>. Le Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande (Kulturrat der deutschen Kulturgemeinschaft) a alors tenu sa première session le 23 octobre de la même année.

Des rappels qui précèdent, il ressort que la création de la Communauté germanophone est le produit indirect de deux processus historiques successifs, à savoir la restructuration des frontières européennes par le Traité de Versailles, puis le développement progressif vers un système fédéral en Belgique. En 2005, le ministre-président de la Communauté germanophone Karl-Heinz Lambertz (SP) a évoqué cette réalité en ces termes : « La Communauté germanophone est un enfant du Traité de Versailles et du modèle fédéral belge. Sans le Traité de Versailles, la région de langue allemande n'appartiendrait pas à la Belgique ; sans la transformation de la Belgique – entamée dans les années soixante du siècle passé – en un État fédéral, il n'y aurait pas à Eupen de parlement législativement

<sup>12</sup> C. SÄGESSER, D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1986, 2008, p. 9. Cf. aussi J. BRASSINNE, Y. KREINS, « La réforme de l'État et la Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1028-1029, 1984, p. 2.

<sup>13</sup> C. BRÜLL, « Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique », *op. cit.*, p. 41-42.

<sup>14</sup> Loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande, *Moniteur belge*, 14 juillet 1973.

compétent dans des matières importantes de l'organisation politique, ni de gouvernement élu par ce parlement et responsable devant lui. »<sup>15</sup>

## 1.2. UNE ENFANCE PRÉCOCE : LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE DIRECTEMENT ÉLUE

Même si la naissance de la Communauté culturelle allemande a été une conséquence secondaire de la création des deux autres Communautés culturelles, c'est elle qui, parmi les nouvelles composantes du pays, a été précurseur sur le plan démocratique : le 10 mars 1974, le Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande a en effet été la première de toutes les futures assemblées des entités fédérées à être directement élue. Il est vrai toutefois que les prérogatives de cet hémicycle étaient alors encore restreintes, notamment parce que celui-ci n'a obtenu le pouvoir décretal – c'est-à-dire le pouvoir d'adopter des normes ayant force de loi – qu'après la modification de l'article 59 ter de la Constitution intervenue le 1<sup>er</sup> juin 1983 (cf. *infra*)<sup>16</sup>. Comme nous le verrons plus loin, la Communauté ne disposait d'ailleurs pas non plus d'un exécutif propre à l'époque.

La raison de cette précocité est double. D'une part, en raison de la faiblesse numérique de la représentation germanophone au niveau national, il n'a pas été possible de former ce Conseil culturel avec des élus nationaux, comme cela était prévu pour les deux autres Conseils culturels. Une fois n'est pas coutume, cette faiblesse a joué ici le rôle d'un atout<sup>17</sup>. D'autre part, le territoire de la Communauté culturelle allemande étant clairement déterminé (car il n'est pas concerné par la zone grise que constitue Bruxelles pour les deux autres Communautés culturelles, cf. *infra*), il a été possible d'identifier facilement les contours de l'électorat.

Les élections du 10 mars 1974 ont vu le Christlich Soziale Partei (CSP, branche germanophone du PSC) obtenir 12 sièges sur 25 au sein de la nouvelle assemblée. Cette formation politique était suivie du Partei der Deutschsprachigen Belgier (PDB), parti régionaliste créé en 1971, avec 6 sièges, du Partei für Freiheit und Fortschritt (PFF, composante germanophone du PLP) avec 4 sièges, et du Belgische Sozialistische Partei (BSP, aile germanophone du PSB) avec 3 sièges. Jusqu'à ce jour, le CSP a toujours constitué la première force politique représentée au sein de l'assemblée (quoiqu'avec une érosion quasi ininterrompue de cette position).

Le nom officiel de l'entité fédérée germanophone a été modifié au début des années 1980 ; depuis lors, on parle, non plus de la Communauté culturelle allemande, mais de la Communauté germanophone (Deutschsprachige Gemeinschaft). Les débats qui ont

<sup>15</sup> « Die DG ist ein Kind des Versailler Vertrages und des belgischen Bundesstaatsmodells. Ohne den Versailler Vertrag gehörte das deutsche Sprachgebiet nicht zu Belgien; ohne die in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts gestartete Umwandlung Belgiens in einen Bundesstaat gäbe es in Eupen kein Parlament mit Gesetzgebungshoheit in wesentlichen Bereichen der Politikgestaltung und keine von diesem Parlament gewählte und vor ihm verantwortliche Regierung » (K.-H. LAMBERTZ, « Drei Alleinstellungsmerkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgien », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, op. cit., p. 9).

<sup>16</sup> *Moniteur belge*, 10 juin 1983 (et erratum, 30 juin 1983).

<sup>17</sup> Concernant les nombreux inconvénients que cette situation implique, cf. *infra*.

précédé le choix de ce nom ont opposé le PDB, qui était en faveur de l'expression « Communauté allemande » (laquelle faisait écho à l'attachement à la nation culturelle allemande mais aussi à la dénomination des deux autres Communautés), aux partis traditionnels, qui préféraient l'appellation « Communauté germanophone » pour mieux faire apparaître la différence entre les Belges germanophones et les Allemands<sup>18</sup>. Par ailleurs, le 30 janvier 1984, le Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande est devenu le Conseil de la Communauté germanophone (Rat der Deutschsprachigen Gemeinschaft) ; il a depuis lors été rebaptisé Parlement de la Communauté germanophone (Parlament der Deutschsprachigen Gemeinschaft) par une révision constitutionnelle opérée le 13 août 2004<sup>19</sup>.

À l'origine, le pouvoir exécutif de la Communauté culturelle allemande a été exercé par des ministres nationaux et le Premier ministre. L'exécutif de la Communauté germanophone (rebaptisé gouvernement de la Communauté germanophone le 10 septembre 1993), n'a été instauré que par la modification de l'article 59 ter de la Constitution intervenue le 1<sup>er</sup> juin 1983<sup>20</sup>.

En ce qui concerne la Communauté germanophone, la réforme constitutionnelle de 1983 a été complétée par une loi d'exécution : la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone<sup>21</sup>. Dans la foulée, le 6 juin 1984, a été mis en place le premier exécutif de la Communauté germanophone : l'exécutif Fagnoul (PFF/CSP/SP). Il était composé de trois membres : Bruno Fagnoul (PFF), président de l'exécutif de la Communauté germanophone et ministre communautaire des Finances, de la Formation, de l'Animation culturelle et des Relations extérieures ; Joseph Maraite (CSP), ministre communautaire de la Santé publique et de la Famille, du Sport et du Tourisme ; Marcel Lejoly (SP), ministre communautaire de la Jeunesse, de l'Éducation permanente, du Patrimoine culturel et des Médias.

Les Annexes 1 et 2 reprennent, l'une les résultats des élections pour le Parlement de la Communauté germanophone de 1974 à 2014, et l'autre la composition des exécutifs et gouvernements qui ont gouverné cette entité fédérée à partir de 1984.

### 1.3. UNE JEUNESSE MOUVEMENTÉE : L'EXTENSION DES COMPÉTENCES

Le fédéralisme belge est qualifié de centrifuge parce que les compétences tendent à passer progressivement de l'Autorité fédérale vers les entités fédérées. Tel est le mouvement principal qui caractérise les réformes de l'État successives. Dans cette perspective, la Communauté germanophone a connu un accroissement graduel de ses compétences.

<sup>18</sup> C. BRÜLL, « Un passé mouvementé : l'histoire de la Communauté germanophone de Belgique », *op. cit.*, p. 45.

<sup>19</sup> *Moniteur belge*, 13 août 2004.

<sup>20</sup> *Moniteur belge*, 10 juin 1983 (et *erratum*, 30 juin 1983).

<sup>21</sup> *Moniteur belge*, 18 janvier 1984.

Pour examiner cette évolution, il convient de distinguer deux types de matières : celles qui relèvent directement de la Communauté germanophone en tant qu'elle constitue une des trois Communautés du pays (1.3.1) et celles dont l'exercice lui a été transféré par la Région wallonne (1.3.2).

### 1.3.1. Les compétences communautaires

L'article 2 de la Constitution institue trois Communautés – la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone –, lesquelles sont en principe traitées de manière égale entre elles, notamment en ce qui concerne les compétences qui leur sont attribuées. La situation de la Communauté germanophone révèle cependant quelques particularités en ce qui concerne la délimitation tant territoriale que matérielle de ses compétences.

#### La compétence territoriale de la Communauté germanophone

Parmi les trois Communautés, la Communauté germanophone est la seule qui dispose d'une assise territoriale parfaitement définie.

Les Communautés française et flamande exercent respectivement leurs compétences dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise – où elles sont exclusivement compétentes pour les matières communautaires –, mais aussi à l'égard de certaines institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, selon un système de répartition relativement complexe<sup>22</sup>. Le fait que les deux grandes Communautés se partagent ainsi des compétences au centre du pays implique qu'aucune d'elles ne dispose d'une aire d'influence parfaitement distincte de celle de l'autre. Par ailleurs, les individus qui résident dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ne relèvent pas d'une des deux Communautés en particulier, mais potentiellement des deux, en fonction des institutions avec lesquelles ils choisissent d'entrer en contact.

Au contraire, l'autorité de la Communauté germanophone s'exerce, ni plus, ni moins, sur le territoire d'une seule région linguistique : celui de la région de langue allemande<sup>23</sup> qui comprend lui-même neuf communes<sup>24</sup>. Sur ce territoire, seule la Communauté germanophone exerce des compétences de nature communautaire, de sorte que les individus qui y résident sont soumis exclusivement à son ordre juridique à cet égard.

Nous reviendrons sur les conséquences – particulièrement sur le plan fiscal – que cette particularité de la Communauté germanophone est susceptible d'emporter.

<sup>22</sup> Articles 127, § 2, 128, § 2 et 129, § 2, de la Constitution.

<sup>23</sup> Article 130, § 2, de la Constitution.

<sup>24</sup> Article 5 des lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. Cette disposition énumère les vingt-cinq communes qui, avant l'opération de fusion des communes, constituaient le territoire de la région de langue allemande. Les neuf communes actuelles sont Amblève (Amel), Bullange (Büllingen), Burg-Reuland, Butgenbach (Bütgenbach), Eupen, La Calamine (Kelmis), Lontzen, Raeren et Saint-Vith (Sankt Vith) ; leurs noms sont repris à l'article 3 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

## La compétence matérielle de la Communauté germanophone

Sur le territoire dont nous venons de rappeler l'étendue, la Communauté germanophone est compétente, actuellement, pour gérer les matières énumérées à l'article 130, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution, qui s'énonce comme suit :

« Le Parlement de la Communauté germanophone règle par décret :

1° les matières culturelles ;

2° les matières personnalisables ;

3° l'enseignement dans les limites fixées par l'article 127, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2°<sup>25</sup> ;

4° la coopération entre les Communautés, ainsi que la coopération internationale, y compris la conclusion de traités, pour les matières visées aux 1°, 2° et 3° ;

5° l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. »

Cette liste est demeurée relativement stable au cours du temps et correspond, sous quelques réserves, à celle des compétences des deux autres Communautés (qui sont déterminées par les articles 127 à 129 de la Constitution). La définition du contenu concret de ces matières a en revanche considérablement évolué, de sorte que, de réforme institutionnelle en réforme institutionnelle, les compétences dévolues à la Communauté germanophone ont sensiblement augmenté.

### *Les compétences telles que définies par la Constitution*

L'article 130 de la Constitution puise ses racines dans l'ancien article 59 ter, introduit dans la Constitution lors de la première réforme de l'État, en 1970. À l'origine, une brève disposition se bornait à instituer le Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande et à confier au législateur le soin de déterminer la composition et la compétence de cette assemblée<sup>26</sup>. Cette habilitation a été mise en œuvre par la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande<sup>27</sup>.

Contrairement aux deux autres Communautés culturelles, la Communauté culturelle allemande ne disposait pas, à cette époque, du pouvoir d'adopter des normes législatives sous la forme de décrets : elle ne pouvait exercer ses compétences que par le biais de règlements. Ce pouvoir réglementaire était par ailleurs limité, d'une part, au financement des activités culturelles<sup>28</sup> et, d'autre part, aux matières culturelles et à l'enseignement dans les limites et selon les modalités déterminées dans chaque loi<sup>29</sup>. Quant à ce second point, une seule loi, datée du 18 février 1977, a effectivement confié une compétence au Conseil de la Communauté culturelle allemande<sup>30</sup> ; il s'agissait de régler toutes les matières de la radiodiffusion et de la télévision qui n'étaient pas réservées au Roi<sup>31</sup>.

<sup>25</sup> Cf. *infra*.

<sup>26</sup> Modification de la Constitution du 24 décembre 1970, *Moniteur belge*, 31 décembre 1970.

<sup>27</sup> *Moniteur belge*, 14 juillet 1973.

<sup>28</sup> Article 31 de la loi du 10 juillet 1973.

<sup>29</sup> Article 30 de la loi du 10 juillet 1973.

<sup>30</sup> J. BRASSINNE, Y. KREINS, « La réforme de l'État et la Communauté germanophone », *op. cit.*, p. 7.

<sup>31</sup> Article 10 de la loi du 18 février 1977 portant certaines dispositions relatives au service public de la radiodiffusion et de la télévision, *Moniteur belge*, 2 mars 1977.

En 1983, l'article 59 ter a été remanié, notamment pour octroyer le pouvoir décréteil à l'entité fédérée de l'est du pays, qui porterait désormais le nom de Communauté germanophone. Par ailleurs, des règles plus précises relatives à la compétence de cette Communauté ont alors été consacrées directement dans la Constitution<sup>32</sup>. Plusieurs catégories de matières qui relèvent aujourd'hui de la Communauté germanophone se sont désormais trouvées inscrites dans le § 2 de l'article 59 ter : les matières culturelles, l'enseignement – sous de larges réserves à cette époque<sup>33</sup> – et les matières personnalisables. Ces dernières ont été attribuées à la Communauté germanophone en même temps qu'aux deux autres Communautés. Enfin, la nouvelle version de la disposition constitutionnelle mentionne la coopération entre les Communautés et la coopération internationale dans les seules matières personnalisables.

Lors de la troisième réforme de l'État (1988-1989), les compétences de la Communauté germanophone consacrées par l'article 59 ter ont connu quelques extensions : d'une part, le champ de la coopération entre les Communautés et de la coopération internationale a été étendu à l'ensemble des compétences de la Communauté<sup>34</sup> et, d'autre part, le droit de conclure des traités lui a été reconnu<sup>35</sup> en même temps qu'aux deux autres Communautés<sup>36</sup>. Cependant, l'évolution la plus considérable a découlé de la réduction des limites, décrites par l'article 59 bis, § 2, qui étaient autrefois applicables en matière d'enseignement et auxquels l'article 59 ter, § 2, renvoyait expressément : depuis 1988, les trois Communautés sont compétentes pour tout ce qui concerne ce domaine, sous la réserve de seulement trois aspects qui demeurent fédéraux (la fixation du début et de la fin de l'obligation scolaire, les conditions minimales pour la délivrance des diplômes et le régime des pensions)<sup>37</sup>. Ce n'est que depuis cette époque que de véritables politiques communautaires en matière d'enseignement ont pu être menées.

L'article 59 ter, § 2, devenu entre-temps l'article 130, § 1<sup>er</sup>, n'a connu ultérieurement qu'une seule modification. À savoir que, depuis 1997, la Communauté germanophone est compétente pour régler l'emploi des langues pour l'enseignement dans les établissements créés, subventionnés ou reconnus par les pouvoirs publics. Précédemment, cette Communauté n'avait aucune compétence dans le domaine de l'emploi des langues, qui relevait intégralement de l'Autorité fédérale sur son territoire. La Communauté germanophone se distingue cependant toujours des deux autres Communautés qui, elles, sont compétentes pour l'emploi des langues non seulement dans le domaine de l'enseignement, mais aussi en ce qui concerne les matières administratives, les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements<sup>38</sup>. Cette particularité s'explique par le fait

<sup>32</sup> Cf. en particulier le § 2 de l'article 59 ter, introduit par la modification de la Constitution du 17 juillet 1980 (*Moniteur belge*, 18 juillet 1980).

<sup>33</sup> Était exclu de la compétence des trois Communautés tout ce qui avait trait à la paix scolaire, à l'obligation scolaire, aux structures de l'enseignement, aux diplômes, aux subsides, aux traitements et aux normes de population scolaire (cf. l'article 59 bis, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la Constitution).

<sup>34</sup> Article 59 ter, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, de la Constitution.

<sup>35</sup> Article 59 ter, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, et al. 3, de la Constitution.

<sup>36</sup> Article 59 bis, § 2, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, et § 2 bis, al. 2, de la Constitution.

<sup>37</sup> Article 59 bis, § 2, 2<sup>o</sup>, de la Constitution (aujourd'hui, article 127, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>).

<sup>38</sup> Article 130, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution.



que les neuf communes de la région de langue allemande connaissent un régime de facilités linguistiques<sup>39</sup> dont l'organisation demeure une compétence de l'Autorité fédérale.

Sous cette réserve, l'article 130, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution, tel que reproduit ci-dessus, attribue à la Communauté germanophone des compétences identiques à celles que les articles 127 à 129 confient aux deux autres Communautés. Le parallélisme est presque parfait.

### *Les compétences telles que détaillées par la loi*

Considéré isolément, l'article 130 de la Constitution ne permet guère d'apprécier l'étendue effective des compétences de la Communauté germanophone. L'examen de son évolution doit donc être complété par l'étude de la législation qui précise le champ des compétences définies par la Constitution. Cette démarche est particulièrement nécessaire pour les notions de « matières culturelles » et de « matières personnalisables », dont la portée a évolué au cours des décennies<sup>40</sup>. Pour la détermination des matières qui relèvent de ces deux concepts, l'article 4 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone renvoie sans réserve respectivement aux articles 4 (matières culturelles) et 5 (matières personnalisables) de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Cela entraîne une double conséquence : le contenu de ces matières est bien le même dans les trois Communautés et toute modification des dispositions pertinentes de la loi spéciale s'applique non seulement – directement – aux Communautés française et flamande, mais aussi – indirectement – à la Communauté germanophone, par le biais du renvoi d'article.

Les **matières culturelles** comprennent en réalité des domaines assez vastes et relativement hétéroclites. On y trouve bien entendu des aspects qui – selon le sens commun – relèvent de la culture, mais aussi des champs de compétences qui entretiennent un lien plus ténu avec cette notion (c'est le cas spécialement des derniers éléments de la liste reprise ci-après). Avant la sixième réforme de l'État, dont on examinera plus loin les apports, les matières culturelles, énoncées à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, étaient<sup>41</sup> : la défense et l'illustration de la langue ; l'encouragement à la formation des chercheurs ; les beaux-arts ; le patrimoine culturel, les musées et les autres institutions scientifiques

<sup>39</sup> Article 8, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative.

<sup>40</sup> La notion d'enseignement ne fait en revanche pas l'objet de précisions légales. Les trois Communautés jouissent de la plénitude de compétence dans cette matière, sous réserves des trois exceptions susmentionnées, qui doivent être strictement interprétées (H. VUYE, « Les compétences de la Communauté germanophone à la lumière de 20 années de jurisprudence de la Cour constitutionnelle », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, op. cit., p. 370 et 374).

<sup>41</sup> Cette liste a été établie par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (*Moniteur belge*, 15 août 1980). Les modifications ultérieures sont indiquées dans les notes de bas de pages qui suivent la présente. Avant 1980, les matières culturelles étaient énumérées par la loi spéciale du 21 juillet 1971 relative à la compétence et au fonctionnement des Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise (*Moniteur belge*, 23 juillet 1971). Les dix premiers champs de compétences du futur article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 y étaient déjà repris. Les articles 28 et 30 de la loi du 10 juillet 1973 relative au Conseil de la Communauté culturelle allemande renvoyaient aux compétences énumérées par la loi spéciale du 21 juillet 1971, sauf à la seconde rubrique (l'encouragement à la formation des chercheurs) qui échappait donc à la Communauté culturelle allemande.

culturelles (à l'exception des monuments et sites)<sup>42</sup> ; les bibliothèques, discothèques et services similaires ; la radiodiffusion et la télévision (à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral) ; le soutien à la presse écrite<sup>43</sup> ; la politique de la jeunesse ; l'éducation permanente et l'animation culturelle ; l'éducation physique, les sports et la vie en plein air ; les loisirs et le tourisme ; la formation préscolaire dans les préguardiennats ; la formation postscolaire et parascolaire ; la formation artistique ; la formation intellectuelle, morale et sociale ; la promotion sociale ; la reconversion et le recyclage professionnels (à l'exception des règles relatives à l'intervention dans les dépenses inhérentes à la sélection, à la formation professionnelle et à la réinstallation du personnel recruté par un employeur en vue de la création d'une entreprise, de l'extension ou de la reconversion de son entreprise).

Les **matières dites personnalisables**, plus encore que les matières culturelles, représentent *a priori* un champ obscur pour les personnes non initiées au droit public belge. Dans les travaux parlementaires qui ont précédé la deuxième réforme de l'État (1980) et la consécration de cette notion, les matières personnalisables ont été définies comme des « matières étroitement liées à la vie de l'individu dans sa Communauté »<sup>44</sup>. Ni cette précision, ni d'autres définitions abstraites des compétences dont il est question ne peuvent fournir une indication suffisamment claire du concept : le seul moyen de l'appréhender véritablement consiste à examiner l'énumération des matières qui y sont comprises. Avant la sixième réforme de l'État, qui a profondément modifié les contours de cette matière, l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 distinguait, dans le domaine des matières personnalisables, deux champs de matières : la politique de la santé et l'aide aux personnes.

Schématiquement, la politique de la santé comprenait alors les aspects suivants. D'une part, la politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins, à l'exception de certaines matières laissées à l'Autorité fédérale, telles que la législation organique, le financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique, ou encore – élément important – l'assurance maladie-invalidité. D'autre part, l'éducation sanitaire ainsi que les activités et services de médecine préventive, à l'exception des mesures prophylactiques nationales<sup>45</sup>.

Quant à l'aide aux personnes, il s'agissait, dans les grandes lignes, des matières suivantes. *Primo*, la politique familiale, en ce compris toutes les formes d'aide et d'assistance aux familles et aux enfants. *Secundo*, la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale (CPAS), avec cependant des exceptions, telles que la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti. *Tertio*, la politique d'accueil et d'intégration

<sup>42</sup> La précision « à l'exception des monuments et sites » a été ajoutée lors de la troisième réforme de l'État (article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *Moniteur belge*, 17 août 1988). Les monuments et sites relèvent depuis lors de la compétence des Régions (article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), cf. *infra*.

<sup>43</sup> Cette compétence a été ajoutée lors de la troisième réforme de l'État (article 1<sup>er</sup> de la loi spéciale du 8 août 1988).

<sup>44</sup> Chambre des représentants, *Projet de loi portant diverses réformes institutionnelles*, DOC 461-1, 11 juillet 1987, p. 28.

<sup>45</sup> La disposition pertinente, qui reprend notamment des exceptions non mentionnées ici, est l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle qu'elle était en vigueur avant la sixième réforme de l'État.

des immigrés. *Quarto*, la politique des handicapés, en ce compris la formation, la reconversion et le recyclage professionnel des handicapés, à l'exception des règles et du financement des allocations aux handicapés en ce compris les dossiers individuels et des règles relatives à l'intervention financière pour la mise au travail des travailleurs handicapés, octroyée aux employeurs occupant des handicapés. *Quinto*, la politique du troisième âge, à l'exception de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées. *Sexto*, la protection de la jeunesse, en ce compris la protection sociale et la protection judiciaire, à un certain nombre d'importantes exceptions près, comme les règles de droit civil relatives au statut des mineurs et de la famille, les règles de droit pénal érigeant en infraction les comportements qui contreviennent à la jeunesse et établissant des peines qui punissent ces manquements ou encore l'organisation des juridictions de la jeunesse. *Septimo*, l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale <sup>46</sup>.

Il convient encore d'ajouter que la Communauté germanophone, comme les autres entités fédérées du pays, bénéficie de **compétences parallèles**, c'est-à-dire de compétences instrumentales, communes à toutes les entités, qui peuvent leur servir à mettre en œuvre leurs compétences matérielles. La Constitution attribue ainsi à toutes les entités fédérées, notamment à la Communauté germanophone, le pouvoir de nouer des relations internationales et de conclure des traités dans les domaines qui relèvent de leurs compétences <sup>47</sup>. Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone renvoie à une série de dispositions pertinentes de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. On relève ainsi que la Communauté germanophone était compétente, dès avant la sixième réforme de l'État, pour la recherche scientifique dans le cadre de ses compétences <sup>48</sup>, pour prendre des mesures relatives à l'infrastructure nécessaire à l'exercice de ses compétences <sup>49</sup>, pour créer des services décentralisés, des établissements et des entreprises, ou prendre des participations en capital <sup>50</sup>, pour ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements <sup>51</sup> ou encore pour entreprendre des expropriations pour cause d'utilité publique <sup>52</sup>.

Enfin, dans le même ordre d'idées, la Communauté germanophone dispose aussi des **compétences implicites**, qui lui permettent d'adopter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles elle n'est pas compétente, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de ses compétences <sup>53</sup>.

<sup>46</sup> La disposition pertinente, qui reprend notamment des exceptions non mentionnées ici, est l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, telle qu'elle était en vigueur avant la sixième réforme de l'État.

<sup>47</sup> Article 167, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution.

<sup>48</sup> Article 6 bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>49</sup> Article 8 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>50</sup> Article 9 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>51</sup> Article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>52</sup> Article 79 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendu applicable à la Communauté germanophone par le biais de l'article 51 de la loi du 31 décembre 1983.

<sup>53</sup> Article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendu applicable à la Communauté germanophone par le biais de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983. Sur cette notion, cf. notamment A. ALEN, K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> édition, Malines, Kluwer, 2011, p. 394-395. Sur les conditions retenues par la Cour constitutionnelle pour l'application de l'article 10 de la loi spéciale

### 1.3.2. Les compétences régionales dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone par la Région wallonne

L'énumération des compétences communautaires ne suffit pas à identifier l'ensemble du champ d'action de la Communauté germanophone. L'article 139 de la Constitution permet en effet à cette dernière d'exercer, dans la région de langue allemande, des compétences qui relèvent en principe de la Région wallonne. Pour mettre cette disposition constitutionnelle en œuvre, il suffit que chacune des deux entités fédérées concernées – la Communauté germanophone, d'une part, et la Région wallonne, d'autre part – adopte un décret (à la majorité ordinaire) pour déterminer les matières dont l'exercice est transféré.

Avant la sixième réforme de l'État, ce mécanisme a été appliqué à trois occasions.

Au 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'exercice de la compétence relative aux monuments et sites – sous réserve de la matière des fouilles – a été transféré par la Région wallonne à la Communauté germanophone<sup>54</sup>. Il ne s'agissait cependant pas, au fond, d'un transfert entièrement nouveau. En effet, la compétence avait été communautaire jusqu'en 1988 avant d'être régionalisée<sup>55</sup> et d'échapper à la Communauté germanophone, qui, en quelque sorte, en a récupéré l'exercice grâce à l'application de l'article 139.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2000, l'exercice des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi<sup>56</sup> a été intégralement transféré à la Communauté germanophone<sup>57</sup> : cette opération importante permet à la Communauté germanophone de gérer depuis lors le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés (sauf certains aspects) et l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers. Accessoirement, la Communauté germanophone s'est vu céder l'exercice de la compétence relative aux fouilles qui avait précédemment été exceptée de la rubrique « monuments et sites ».

Enfin, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, c'est-à-dire après la cinquième réforme de l'État, la Région wallonne a confié à la Communauté germanophone l'exercice de certaines des compétences qu'elle venait d'obtenir en matière de pouvoirs subordonnés<sup>58</sup>. Cette nouvelle extension de compétences a notamment amené la Communauté germanophone

de réformes institutionnelles du 8 août 1980, cf. notamment Cour constitutionnelle, arrêt n° 169/2013, 19 décembre 2013, B.7.

<sup>54</sup> Décret de la Région wallonne du 23 décembre 1993 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de monuments et sites, *Moniteur belge*, 12 février 1994 ; Décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de monuments et sites, *Moniteur belge*, 16 mars 1994.

<sup>55</sup> Cf. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 7° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>56</sup> Cf. l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel qu'il était en vigueur à l'époque.

<sup>57</sup> Décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière d'emplois et de fouilles, *Moniteur belge*, 29 septembre 1999 ; Décret de la Communauté française du 10 mai 1999 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière d'emplois et de fouilles, *Moniteur belge*, 3 juillet 1999.

<sup>58</sup> Décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 16 juin 2004 ; Décret de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone des compétences en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 19 octobre 2004.

à gérer les fabriques d'église ainsi que les établissements chargés de la gestion du temporel des cultes reconnus (à l'exception de la reconnaissance des cultes et des traitements et pensions des ministres des cultes), les funérailles et sépultures, le financement général des communes ou encore la tutelle administrative. Il est à observer que la Région wallonne a alors conservé, en région de langue allemande, la gestion d'importantes matières relatives aux pouvoirs subordonnés, comme la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales et provinciales ou l'élection de leurs organes.

Grâce à ces applications répétées de l'article 139 de la Constitution, les possibilités d'action de la Communauté germanophone se sont élargies à des matières qui lui échappaient en principe. Cette évolution – qui a été poursuivie après la sixième réforme de l'État (cf. *infra*) – a transformé la Communauté germanophone en un embryon de « Communauté-Région ». Bien qu'elle demeure petite du point de vue de son territoire et de sa population, la Communauté germanophone tend à être une grande Communauté sur le plan institutionnel, notamment quand on la compare avec la Communauté française<sup>59</sup>. Elle n'a cependant pas atteint la situation extrême de la Communauté flamande, qui exerce l'intégralité des compétences de la Région flamande<sup>60</sup>.

### 1.3.3. L'évolution du financement de la Communauté germanophone avant la sixième réforme de l'État

Même s'il est basé sur des principes fondateurs identiques, le régime de financement de la Communauté germanophone, qui se fonde sur la loi du 31 décembre 1983<sup>61</sup>, diffère quelque peu de celui des autres Régions et Communautés, qui est quant à lui réglementé par la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989<sup>62</sup>. Cela s'explique par les particularités qui caractérisent cette entité fédérée. Avant la sixième réforme de l'État, les deux lois de financement précitées avaient déjà été modifiées par la loi du 7 janvier 2002, qui découlait des accords institutionnels dits du Lambermont (16 octobre 2000 et 23 janvier 2001).

La quatrième révision constitutionnelle, intervenue en 1980, a consacré une deuxième réforme de l'État. On considérerait généralement que la première réforme (celle de 1970) restait incomplète en ce qui concernait « l'organisation de la Région bruxelloise et de la Communauté germanophone »<sup>63</sup>. La révision de 1980 a notamment introduit dans la Constitution l'actuel article 170 qui, en son § 2, al. 1<sup>er</sup>, dispose qu'« aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une

<sup>59</sup> Contrairement à la Communauté germanophone, dont les compétences ont augmenté, la Communauté française a transféré, en application de l'article 138 de la Constitution, l'exercice d'une partie de ses compétences à la Région wallonne (pour la région de langue française) et à la Commission communautaire française (pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale).

<sup>60</sup> Cf. l'article 137 de la Constitution et l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui le met en œuvre.

<sup>61</sup> À ce sujet, cf. notamment J. BRASSINNE, Y. KREINS, « La réforme de l'État et la Communauté germanophone », *op. cit.*, p. 41-55.

<sup>62</sup> Sur ce thème, cf. M. INSTALLÉ, M. PEFFER, R. SAVAGE, « Le financement des Communautés et des Régions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1240-1241, 1989, p. 53-70.

<sup>63</sup> X. MABILLE, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*, Bruxelles, CRISP, 2011, p. 314.

règle visée à l'article 134 ». Ce nouvel article a ainsi octroyé aux entités fédérées le pouvoir de lever des impôts.

La possibilité, pour les Communautés, d'instaurer effectivement des impôts se heurte cependant à certains obstacles. Des impôts ne peuvent en effet être établis que dans les limites d'un territoire clairement défini, afin qu'un ensemble fini de contribuables puisse être identifié et invité à les payer. Cette caractéristique manque aux Communautés française et flamande mais pas à la Communauté germanophone (cf. *supra*), qui bénéficie d'un avantage certain sur ce plan.

Par ailleurs, en vertu de l'article 1<sup>er</sup>, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la loi du 23 janvier 1989<sup>64</sup>, qui met en œuvre l'article 170, § 2, al. 2, de la Constitution, la loi fiscale fédérale prime sur le décret fiscal et peut dès lors limiter la compétence des législateurs des entités fédérées. En effet, selon la loi précitée – et sous réserve de nuances qui ne sont pas examinées ici –, « les parlements de Communauté et de Région ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'État, ni à accorder des remises sur ceux-ci ». Le respect de cette règle répartitrice de compétences est bien entendu soumis au contrôle de la Cour constitutionnelle. En d'autres termes, les législateurs des entités fédérées n'ont la possibilité de lever des impôts que dans des « matières vierges »<sup>65</sup>.

Même si le premier obstacle (le problème de l'assise territoriale) n'existe pas pour la Communauté germanophone, la seconde limitation vient bel et bien restreindre le champ d'action de cette entité fédérée en matière fiscale. En pratique, et mis à part l'exercice de la compétence en matière de redevance radio-télévision (cf. *infra*), la compétence fiscale propre n'a jamais été exercée par les Communautés ; contrairement aux deux autres Communautés, la Communauté germanophone pourrait toutefois y procéder, à la condition de ne pas empiéter sur les impôts fédéraux (cf. *infra*).

À défaut de financement fiscal propre, la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone prévoit bien entendu d'autres sources de revenus pour permettre à cette entité fédérée d'exercer ses compétences. Avant la sixième réforme de l'État, l'article 56 de cette loi énumérait quatre types de recettes : la dotation compensatoire de la redevance radio et télévision, un crédit à charge du budget national, des moyens non fiscaux propres et des emprunts.

À propos du régime de financement de la Communauté germanophone, Claudine Mertes (ULB) indique que, même si « le système de financement de la Communauté germanophone a été considéré dès 1989 comme spécifique (...), [l]es principes fondamentaux caractérisant le financement des entités fédérées belges, à savoir le principe de la responsabilité financière et celui de la solidarité, sont cependant applicables à la Communauté germanophone »<sup>66</sup>.

<sup>64</sup> Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1<sup>er</sup> et 2, de la Constitution, *Moniteur belge*, 24 janvier 1989.

<sup>65</sup> C. MERTES, « Les modes de financement de la Communauté germanophone », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, op. cit., p. 342.

<sup>66</sup> *Ibidem*, p. 342.

À la suite des accords dits du Lambermont, traduits dans la loi spéciale du 13 juillet 2001<sup>67</sup>, la redevance radio et télévision est devenue un impôt régional. Ce faisant, la Communauté germanophone ne jouit plus d'aucune recette fiscale collectée en vertu de la loi du 31 décembre 1983. En outre, Benoît Bayenet et Sabrina Veiders (ULB) précisent que, à l'inverse des deux autres Communautés, « l'essentiel des ressources financières de la Communauté germanophone n'est (...) pas lié à des parts attribuées des recettes de l'impôt des personnes physiques [IPP] et des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée [TVA] et la répartition de ces moyens ne dépend pas des mêmes clés de répartition »<sup>68</sup>. En conséquence, il apparaît que la Communauté germanophone n'est pas vraiment soumise à la règle du juste retour, puisque ce mécanisme consiste à prélever une dotation sur l'IPP et à la redistribuer proportionnellement à la contribution de chacun. Enfin, dans la mesure où les dotations fédérales comptent pour une part substantielle de son financement, la Communauté germanophone voit sa marge de manœuvre « limitée et tributaire du bon vouloir fédéral »<sup>69</sup>. Il convient par ailleurs d'insister sur le fait que c'est une loi ordinaire et non une loi spéciale qui règle l'essentiel de son financement.

Une troisième source de financement est liée aux transferts de l'exercice de compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone (cf. *supra*). Afin que ces compétences puissent être exercées adéquatement par la Communauté germanophone, des dotations supplémentaires lui sont allouées, qu'elle peut toutefois affecter à sa guise. Tant les compétences dont l'exercice est transféré que les modalités de financement qui les accompagnent sont réglées par décret des deux entités<sup>70</sup>. Ainsi, depuis 1994, la Communauté germanophone reçoit une dotation relative à l'exercice des compétences en matière de monuments et sites. Fixé à 892 416 euros pour la première année, le montant de ce transfert est adapté annuellement en fonction de l'évolution du produit intérieur brut (PIB)<sup>71</sup>. Le transfert de fonds pour l'exercice des compétences en matière d'emploi et de fouilles a été accordé à partir de l'année budgétaire 2000. À l'origine, tel que prévu par le décret wallon du 6 mai 1999, le montant annuel s'élevait à 9,95 millions d'euros ; il est ajusté à l'évolution des moyens de la Région wallonne par un mécanisme organisé par le décret<sup>72</sup>. Enfin, en ce qui concerne les compétences en matière de pouvoirs subordonnés, la dotation a été accordée en 2005. Elle s'élevait alors à 21,27 millions d'euros. La dotation est accompagnée d'un mécanisme d'adaptation annuelle sur la base de l'indice moyen des prix à la consommation<sup>73</sup>.

<sup>67</sup> Loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, *Moniteur belge*, 3 août 2001.

<sup>68</sup> B. BAYENET, S. VEIDERS, « Le financement de la Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1983-1384, 2007, p. 16.

<sup>69</sup> C. MERTES, « Les modes de financement de la Communauté germanophone », *op. cit.*, p. 344.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 352 et s.

<sup>71</sup> Cf. les articles 3 des décrets de la Région wallonne du 23 décembre 1993 et de la Communauté germanophone du 17 janvier 1994, ainsi que le commentaire des articles dans Conseil régional wallon, *Projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de monuments et sites*, DOC 197-1, 1<sup>er</sup> décembre 1993.

<sup>72</sup> Cf. les articles 4, 5, 6, 7 et 11 des décrets de la Région wallonne du 6 mai 1999 et de la Communauté française du 10 mai 1999.

<sup>73</sup> Cf. les articles 3 des décrets de la Région wallonne du 27 mai 2004 et de la Communauté germanophone du 1<sup>er</sup> juin 2004, ainsi que l'article 33 bis de la loi spéciale de financement ; Parlement wallon, *Projet de décret relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés*, DOC 698/1, 2 avril 2004.

L'ampleur du budget de la Communauté germanophone et la répartition entre les différentes sources de financement peuvent être appréciées à l'aide de quelques chiffres (qui datent d'une période antérieure à la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État). Ainsi, en 2014, le budget réalisé de la Communauté affichait des recettes s'élevant à 204,2 millions d'euros. Une partie considérable de ce montant (71,56 %), soit 146,1 millions d'euros, correspondait à la dotation versée par l'État fédéral. La contribution de la Région wallonne représentait 20,30 % du total, soit 41,5 millions d'euros. Ces deux parts cumulent donc à elles seules 91,86 % des revenus de l'entité germanophone, ce qui démontre clairement la situation de dépendance dans laquelle elle se trouve. Le solde se compose de quelques éléments mineurs, à savoir de 3,07 % de dotation compensatoire de la redevance radio-télévision, soit 6,27 millions d'euros, de 0,80 % de subventions européennes, de 0,23 % de moyens attribués par la Loterie nationale et enfin de 4,04 % de recettes diverses<sup>74</sup>.

Les tableaux qui suivent montrent l'évolution de la dotation de la Communauté germanophone aux différents stades de son évolution et des différentes étapes clés liées aux évolutions institutionnelles. On remarquera notamment que le montant a triplé entre 1988 et 1989, c'est-à-dire lorsque la Communauté germanophone a reçu la compétence – coûteuse – d'organiser l'enseignement sur son territoire. Les chiffres présentés permettent aussi de voir que la sixième réforme de l'État a également conduit à une augmentation importante de la dotation.

**Tableau 1. Évolution des dotations au Conseil culturel  
de la Communauté culturelle allemande (en milliers d'euros)**

1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
381,8	669,3	4 980,2	6 368,4	7 907,8	12 726,9	13 830

Sources : Période 1972-1979 : comptes nationaux. Période 1980-1981 : budgets votés ajustés ; M. DAERDEN, W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, Bruxelles, Labor, 1992 (cités dans B. BAYENET, S. VEIDERS, « Le financement de la Communauté germanophone », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1983-1384, 2007, p. 19).

**Tableau 2. Évolution des dotations à la Communauté germanophone  
(en milliers d'euros)**

1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
13 830	14 605,9	17 860,8	22 089,4	23 017	22 910,3	23 220,2
1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
66 991	67 635	69 806	71 502	73 468	76 750	78 027
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
79 799	81 972	83 708	87 593	95 474	99 048	100 886
2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
104 155	108 133	114 631	118 916	124 773	131 711	131 573
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
128 881	141 391	144 532	144 271	146 131	214 822	229 875

Sources : Période 1982-2005 : budgets votés ajustés ; M. DAERDEN, W. DUMAZY, *Les finances publiques de la nouvelle Belgique fédérale*, op. cit. (cités dans B. BAYENET, S. VEIDERS, « Le financement de la Communauté germanophone », op. cit., p. 20). Période 2006-2016 : Secrétariat général du Ministère de la Communauté germanophone.

<sup>74</sup> Ces chiffres nous ont été fournis par le Secrétariat général du Ministère de la Communauté germanophone.



## 2. LES APPORTS DE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT SUR LE PLAN INTERNE : L'ORGANISATION ET LES COMPÉTENCES DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE

---

En 2005, le ministre-président de la Communauté germanophone, Karl-Heinz Lambertz (SP), reconnaissait que son entité fédérée disposait « d'une autonomie importante et performante », mais estimait que cela devait « sans aucun doute encore être amélioré, complété et élargi »<sup>75</sup>. La sixième réforme de l'État a certainement apporté une évolution en ce sens.

Après avoir abordé deux questions générales préalables (2.1), ce chapitre se penchera sur la substance de l'apport de la sixième réforme de l'État pour la Communauté germanophone. Il montrera qu'elle offre à cette entité fédérée la possibilité de modifier certaines de ses institutions (2.2) et implique une extension des matières dans lesquelles elle peut développer une politique propre (2.3). La réforme modifie en outre certains éléments relatifs au financement de la Communauté germanophone (2.4).

### 2.1. ENTRE DEUX ÂGES : LA NÉGOCIATION ET LA PRÉPARATION DE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

Avant d'étudier les apports de cette réforme institutionnelle pour la Communauté germanophone sur le plan interne, nous nous proposons d'évoquer deux questions générales à titre introductif. D'une part, les germanophones ont-ils pu influencer l'issue de la sixième réforme de l'État ? D'autre part, de quelle manière ont-ils réagi au cours de la période qui a suivi la réforme pour essayer d'intégrer celle-ci de manière optimale ?

En premier lieu, il convient de se demander si les responsables politiques germanophones ont eu une influence sur les négociations qui ont conduit à l'extension de l'autonomie de leur Communauté et, le cas échéant, dans quelle mesure. Au contraire des francophones et des néerlandophones du pays, les germanophones ne bénéficient que d'une représentation limitée – et non garantie, sauf au Sénat – dans les assemblées et exécutif fédéraux (cf. *infra*). Par ailleurs, aucun représentant de la Communauté

---

<sup>75</sup> « Die DG verfügt über eine hochrangige und leistungsfähige Autonomie. Dies muss zweifellos noch verbessert, vervollständigt und ausgebaut werden » (K.-H. LAMBERTZ, « Drei Alleinstellungsmerkmale der Deutschsprachigen Gemeinschaft Belgien », *op. cit.*, p. 12).

germanophone ne s'est trouvé à la table des négociations de la sixième réforme de l'État, ce qui signifie que le monde politique germanophone n'a guère pu exercer d'influence directe sur le déroulement de celles-ci. Cependant, dans les bureaux des partis francophones qui ont pris part à ces négociations, siègent plusieurs mandataires germanophones<sup>76</sup> qui ne manquent pas d'attirer régulièrement l'attention sur les questions qui intéressent spécifiquement leur Communauté et sur l'effet que les décisions fédérales peuvent avoir sur le sort de celle-ci. Leurs demandes ont ainsi pu être indirectement prises en considération par les négociateurs. Ceci a par ailleurs pu être favorisé par le fait que les revendications qui émanent des germanophones sont, dans de nombreux cas, relativement univoques : dans le cadre des réformes de l'État, il est souvent possible d'identifier une volonté politique germanophone qui dépasse les clivages entre les couleurs politiques. Il serait toutefois exagéré de parler d'une influence indirecte significative (il ne faut pas oublier que ni la sixième réforme de l'État, ni les cinq précédentes, n'ont été opérées dans le but principal de répondre aux demandes de la Communauté germanophone)<sup>77</sup>. En résumé, il semble que les responsables politiques germanophones n'aient été en mesure d'exercer qu'une influence limitée sur une réforme de l'État qui a pourtant transféré des compétences substantielles aux entités fédérées et notamment à la Communauté germanophone.

Notre seconde question introductive concerne la réaction des autorités politiques et administratives germanophones face à la sixième réforme de l'État. Il ressort clairement de nos entretiens que l'élargissement des compétences de la Communauté a nécessité un important travail de préparation et d'adaptation aux changements aux niveaux parlementaire, gouvernemental et administratif.

Au niveau parlementaire, tout d'abord, le travail de préparation principal a eu lieu – logiquement – dans des commissions ou sous-commissions de l'assemblée eupénoise. Il convient à ce propos d'indiquer qu'une importante réforme du travail parlementaire a été entamée depuis septembre 2014. Jusqu'alors, le fonctionnement du Parlement de la Communauté germanophone était en effet toujours basé sur des normes développées lors de l'instauration du Conseil culturel de la Communauté culturelle allemande. Les règles d'organisation et de fonctionnement n'avaient connu que peu d'adaptation au fil des années, malgré le considérable développement des compétences de l'assemblée. Même si une révision de ces principes était dans tous les cas opportune, la sixième réforme de l'État l'a rendue encore plus urgente et nécessaire. Concrètement, les commissions ne se réunissent dorénavant plus nécessairement deux heures par semaine, comme autrefois, mais organisent leur temps de réunion en fonction des tâches déterminées à l'avance par le présidium. Par ailleurs, les prérogatives de contrôle parlementaire du gouvernement ne s'exercent désormais plus nécessairement dans le cadre des sessions plénières, mais

<sup>76</sup> Le CSP, le SP, le PFF et Ecolo constituent respectivement les ailes germanophones du CDH, du PS, du MR et d'Écolo. En revanche, ProDG n'est lié à aucun parti francophone.

<sup>77</sup> On se souvient aussi que, avant la sixième réforme de l'État, pendant l'été 2008, Karl-Heinz Lambertz (SP), alors ministre-président du gouvernement de la Communauté germanophone, avait été nommé médiateur par le roi Albert II afin de rechercher, avec le député européen Raymond Langendries (CDH), ancien ministre et ancien président de la Chambre des représentants, et avec le député fédéral François-Xavier de Donnea (MR), ancien ministre et ancien ministre-président de la Région de Bruxelles-Capitale, des garanties pour « entamer d'une manière crédible un dialogue institutionnel » (cf. S. GOVAERT, « Les discussions communautaires sous les gouvernements Verhofstadt III, Leterme et Van Rompuy », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2024-2025, 2009, p. 39-41).

peuvent également être utilisées en commission. En pratique, cela se traduit par un allongement des heures de session, qui sont dorénavant indemnisées par des tranches de montants mensuels fixes selon les fonctions du député et non plus par des indemnités de session. Cela implique également une hausse des revenus parlementaires. Les membres du Parlement de la Communauté germanophone restent cependant, même après la réforme, des non professionnels de la politique, à moins qu'ils n'occupent un autre mandat politique. Le fait que l'assemblée soit ainsi composée de parlementaires « de fin de journée » (*Feierabendpolitiker*), comme ils se désignent souvent eux-mêmes, a un effet non négligeable sur la manière de travailler de ce Parlement <sup>78</sup>.

En ce qui concerne le gouvernement <sup>79</sup>, ensuite, il a surtout été question de préparer la prise en charge des nouvelles compétences, en tenant compte des dispositions transitoires qui permettent, dans de nombreux domaines, d'étaler dans le temps l'entrée en vigueur effective des transferts. Avant de développer des projets de législation pour mettre en œuvre les compétences obtenues, plusieurs groupes de travail composés de responsables politiques et d'acteurs du terrain (syndicats, associations, fournisseur de services, etc.) ont été instaurés dans le but de réfléchir aux enjeux que ces compétences impliquaient pour la Communauté germanophone. Pendant cette période de réflexion, le gouvernement s'est tenu à une ligne politique qui consiste à prendre en charge les nouvelles compétences en continuant, dans un premier temps, à les exercer comme le faisait l'Autorité fédérale, plutôt qu'à se livrer à des réformes ambitieuses. Cette approche présente le double avantage de favoriser la continuité et d'éviter la pression qu'impliquerait la volonté de procéder à des modifications juridiques et politiques d'ampleur, sans disposer du temps et des moyens indispensables pour les mener dans de bonnes conditions. Cette première phase arrive à présent à son terme et le gouvernement de la Communauté germanophone entend désormais, après avoir mené les consultations qui s'imposent, déposer des projets de décret au Parlement en vue d'adapter la législation aux besoins spécifiques de la Communauté et aux conceptions politiques de ses dirigeants.

Au niveau administratif, enfin, la mise en œuvre de la sixième réforme de l'État s'est surtout traduite par une augmentation du personnel dans la plupart des services (*Fachbereich*) concernés. Le nombre total d'employés de l'administration communautaire n'a certes que légèrement augmenté en termes d'équivalents temps plein, passant de 237 à 240 (soit de respectivement 297 à 292 personnes) entre le 30 juin 2014 et le 30 juin 2015 <sup>80</sup>. Cela est dû au fait que 16 personnes ont quitté le Ministère le 1<sup>er</sup> septembre 2014 pour rejoindre le nouvel organisme d'intérêt public Kaleido-DG, qui a repris des tâches en matière de famille et de santé <sup>81</sup>. La croissance du personnel est moins marquée dans le domaine des finances et du budget, parce que celui-ci avait déjà précédemment connu

<sup>78</sup> À vrai dire, la Communauté germanophone ne compte que six femmes et hommes politiques « professionnels », c'est-à-dire qui occupent une fonction politique à temps plein : le ministre-président, les trois autres ministres, le président du Parlement et le sénateur de Communauté. S'ajoutent toutefois à ceux-ci les élus germanophones aux niveaux européen, fédéral et régional.

<sup>79</sup> Gouvernement Lambertz III (SP/ProDG/PFF) jusqu'au 30 juin 2014 ; gouvernement Paasch (ProDG/SP/PFF) depuis lors.

<sup>80</sup> Ces données nous ont été fournies par le Secrétariat général du Ministère de la Communauté germanophone.

<sup>81</sup> Kaleido-DG regroupe en une seule structure les centres PMS des réseaux d'enseignement libre, provincial et de la Communauté germanophone en région de langue allemande, ainsi que les centres de santé et le Dienst für Kind und Familie (DKF, équivalent de l'Office national de l'enfance, ONE, en Communauté française). Cf. le site Internet [www.kaleido-dg.be](http://www.kaleido-dg.be).

un renforcement, notamment pour assurer le respect des réglementations européennes qui imposent des exigences dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Quant à la structure de l'administration de la Communauté germanophone, elle est demeurée relativement stable : comme en témoigne l'organigramme repris ci-dessous, la plupart des services actuels préexistaient à la réforme de l'État. Il apparaît toutefois que le domaine des affaires familiales, qui était auparavant regroupé avec celui de la santé et des personnes âgées, se trouve désormais intégré avec les affaires sociales. Par ailleurs, un nouveau service – celui de la maison de justice – a été créé, afin de reprendre la mission qui relevait précédemment de l'Autorité fédérale.

**Schéma 1. Organigramme du Ministère de la Communauté germanophone  
et évolution du nombre d'effectifs affectés aux différents services  
(comparaison entre la situation au 30 juin 2014 et au 30 juin 2015)**

		Conseil de direction et staff			
		Pers. avt réf. 8	Pers. aps réf. 8		
<b>Formation et Organisation de l'enseignement</b>		<b>Personnel de l'enseignement</b>		<b>Pédagogie</b>	
Pers. avt réf. 7	Pers. aps réf. 12	Pers. avt réf. 15	Pers. aps réf. 16	Pers. avt réf. 2	Pers. aps réf. 2
<b>Culture, Jeunesse et Formation des adultes</b>		<b>Aide à la jeunesse</b>		<b>Maison de justice</b>	
Pers. avt réf. 20	Pers. aps réf. 15	Pers. avt réf. 19	Pers. aps réf. 20	Pers. avt réf. –	Pers. aps réf. 8
<b>Sport, Médias et Tourisme</b>		<b>Santé, Famille et Personnes âgées</b>	<b>Santé et Personnes âgées</b>	<b>Affaires sociales</b>	<b>Famille et Affaires sociales</b>
Pers. avt réf. 12	Pers. aps réf. 12	Pers. avt réf. 27	Pers. aps réf. 11	Pers. avt réf. 5	Pers. aps réf. 9
<b>Emploi</b>		<b>Finances et Budget</b>		<b>Relations extérieures et Développement rural</b>	
Pers. avt réf. 8	Pers. aps réf. 8	Pers. avt réf. 19	Pers. aps réf. 20	Pers. avt réf. 20	Pers. aps réf. 19
<b>Pouvoirs locaux et Chancellerie</b>		<b>Personnel et Organisation</b>		<b>Infrastructure</b>	
Pers. avt réf. 14	Pers. aps réf. 14	Pers. avt réf. 32	Pers. aps réf. 28	Pers. avt réf. 16	Pers. aps réf. 16
<b>Communication</b>		<b>Informatique</b>		<b>Service à gestion séparée « Centre des médias de la Communauté germanophone »</b>	
Pers. avt réf. 18	Pers. aps réf. 18	Pers. avt réf. 9	Pers. aps réf. 9	Pers. avt réf. 38	Pers. aps réf. 38
<b>Service à gestion séparée « Centres communautaires »</b>					
Pers. avt réf. 8	Pers. aps réf. 9				

Source : Secrétariat général du Ministère de la Communauté germanophone.

Pour finir, il est utile de préciser que, en Communauté germanophone, contrairement à ce qu'on connaît parfois au niveau de l'Autorité fédérale et des autres entités fédérées, le travail administratif technique ne se fait guère dans les cabinets, mais est mené au sein de l'administration. Les cabinets sont en effet beaucoup plus réduits en termes de personnel et sont essentiellement chargés de conseiller politiquement le ministre.

## 2.2. L'ÂGE MÛR : L'ATTRIBUTION DE L'AUTONOMIE CONSTITUTIVE

La Communauté germanophone dispose désormais de ce qu'on appelle l'autonomie constitutive. Nous proposons de revenir brièvement sur cette notion (2.2.1) et sur son application aux autres entités fédérées (2.2.2), avant d'examiner sa portée pour la Communauté germanophone (2.2.3) et finalement d'envisager les nouvelles perspectives qui sont ouvertes par ce changement (2.2.4).

### 2.2.1. La notion d'autonomie constitutive

Dans de nombreux États fédéraux, les entités fédérées (par exemple, les Länder en Allemagne ou les États aux États-Unis) disposent chacune d'une constitution qui établit notamment les règles fondamentales de leur fonctionnement institutionnel. Chaque entité fédérée est alors maîtresse de sa constitution et peut dès lors, si elle l'estime opportun, en modifier le contenu. En Belgique, au contraire, les principales règles qui déterminent le fonctionnement des Régions et des Communautés sont des normes fédérales (la Constitution ainsi que des lois spéciales et ordinaires) que les entités fédérées concernées ne peuvent en principe pas modifier : elles subissent donc un cadre institutionnel qui s'impose à elles. C'est pour desserrer ce carcan que la notion d'autonomie constitutive a été introduite dans le système fédéral belge. Il s'agit de la prérogative accordée à une entité fédérée de modifier certaines des normes qui régissent ses propres institutions, bien qu'elles aient initialement été adoptées par l'Autorité fédérale.

L'autonomie constitutive se fonde sur deux dispositions de la Constitution<sup>82</sup>. L'article 118, § 2, permet aux entités fédérées de modifier certaines règles relatives à l'élection, à la composition et au fonctionnement de leur parlement respectif. L'article 123, § 2, permet aux mêmes entités fédérées de modifier les règles relatives à la composition et au fonctionnement de leur gouvernement. Les matières précises dans lesquelles l'autonomie peut être exercée sont fixées par la loi. Dans tous les cas, l'entité fédérée qui exerce l'autonomie constitutive le fait par le biais de décrets spéciaux (ou d'ordonnances spéciales), c'est-à-dire par des décrets (ou des ordonnances) adoptés à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés par ses membres.

---

<sup>82</sup> Sur ce thème, cf. C. MERTES, « L'autonomie constitutive des Communautés et des Régions », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 1650-1651, 1999.

### 2.2.2. L'attribution de l'autonomie constitutive aux entités fédérées

Depuis la quatrième réforme de l'État (1993), une autonomie constitutive est accordée à la Région wallonne, à la Communauté française et à la Communauté flamande. La Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone en étaient privées jusqu'il y a peu, malgré leurs aspirations à être traitées comme les autres entités fédérées dans ce domaine notamment<sup>83</sup>.

À la suite de la sixième réforme de l'État, les articles 118 et 123 de la Constitution ont été modifiés pour étendre le principe de l'autonomie constitutive à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Communauté germanophone<sup>84</sup>. En ce qui concerne cette dernière, la réforme a été mise en œuvre par la loi du 6 janvier 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone et la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone en exécution des articles 118 et 123 de la Constitution<sup>85</sup>.

### 2.2.3. La portée de l'autonomie constitutive de la Communauté germanophone

Grâce à ses nouvelles prérogatives, la Communauté germanophone peut désormais modifier le nombre de membres de son Parlement ou de son gouvernement<sup>86</sup>, établir des incompatibilités supplémentaires<sup>87</sup>, régler certains aspects de l'organisation de son Parlement<sup>88</sup>, créer des circonscriptions électorales pour les élections communautaires<sup>89</sup>, déterminer les règles relatives aux suppléants<sup>90</sup>, modifier le nombre de signatures requises pour présenter des candidats aux élections<sup>91</sup>, etc. Si de telles modifications sont effectivement envisagées un jour, elles requerront alors l'adoption de décrets à la majorité des deux tiers des suffrages<sup>92</sup>.

<sup>83</sup> Cf. notamment C. SÄGESSER, D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *op. cit.*, p. 28.

<sup>84</sup> Le principe de l'autonomie constitutive n'a en revanche pas été étendu aux entités fédérées que sont la Commission communautaire commune (COCOM) et la Commission communautaire française (COCOF). Plus généralement, sur la question de l'autonomie constitutive après la sixième réforme de l'État, cf. notamment M. ELST, « De constitutieve autonomie: muizenstapjes, maar wel meer muizen », in A. ALEN *et al.* (dir.), *Het federale België na de zesde Staatshervorming*, Bruges, La Chartre, 2014, p. 333-336.

<sup>85</sup> *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>86</sup> Article 8, § 1<sup>er</sup>, al. 2, et article 49, al. 1<sup>er</sup>, *in fine*, de la loi du 31 décembre 1983.

<sup>87</sup> Article 10 bis, dernier alinéa, article 10 ter, § 5, et article 50, al. 3, de la loi du 31 décembre 1983.

<sup>88</sup> Article 45 de la loi du 31 décembre 1983. Cela concerne notamment la date de la réunion de plein droit du Parlement qui suit son renouvellement, l'organisation des séances secrètes du Parlement, les sessions extraordinaires, la clôture des sessions, l'élection des membres du bureau, etc.

<sup>89</sup> Article 11, § 1<sup>er</sup> bis, de la loi du 6 juillet 1990 réglant les modalités de l'élection du Parlement de la Communauté germanophone, *Moniteur belge*, 20 juillet 1990. La disposition prévoit en outre la possibilité de faire coexister une circonscription dont le territoire correspondrait à la région de langue allemande, qui serait utilisée pour l'élection d'une partie des membres du Parlement de la Communauté germanophone, et plusieurs circonscriptions plus petites, qui seraient utilisées pour l'élection du reste des membres de ce Parlement.

<sup>90</sup> Article 20 bis de la loi du 6 juillet 1990.

<sup>91</sup> Article 22, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> phrase, de la loi du 6 juillet 1990.

<sup>92</sup> Article 44, al. 3, de la loi du 31 décembre 1983.

L'ampleur de l'autonomie constitutive dont bénéficie désormais la Communauté germanophone est presque identique à celle dont jouissent depuis longtemps la Région wallonne et les deux autres Communautés. Cependant, la loi du 6 janvier 2014 n'a pas envisagé le cas où la Communauté germanophone créerait plusieurs circonscriptions sur son territoire et voudrait instaurer des règles d'apparementement entre elles, alors que cette possibilité existe pour les autres entités fédérées dont les parlements sont composés de membres directement élus<sup>93</sup>. Il est vrai cependant qu'un tel projet paraît assez improbable en Communauté germanophone (cf. *infra*).

## 2.2.4. Les nouvelles perspectives

Au sein des commissions du Parlement de la Communauté germanophone, mais aussi en dehors de ces cénacles, de nombreux débats ont lieu pour savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, il sera fait usage de cette autonomie constitutive réclamée depuis longtemps et enfin acquise.

Des différents entretiens que nous avons menés, il ressort que le nombre des membres du Parlement et du gouvernement ne sera vraisemblablement pas modifié – à tout le moins à court terme. Même si des polémiques surgissent de temps à autre quant à la nécessité de conserver quatre postes ministériels pour la petite Communauté, les responsables politiques des différents groupes parlementaires ne souhaitent pas actuellement mettre un tel projet sur la table. Plus improbable encore est l'éventuelle instauration de différentes circonscriptions pour l'élection des membres du Parlement de la Communauté germanophone. Bien que cela soit juridiquement possible, le nombre limité d'habitants et l'exiguïté du territoire semblent rédhitoires à un tel changement, qui par ailleurs réduirait l'effet proportionnel du scrutin.

Il n'est en revanche pas impossible que certaines incompatibilités supplémentaires soient érigées entre le mandat de membre du Parlement de la Communauté germanophone et certaines fonctions exécutives communales. Dans la même ligne, est parfois évoquée aussi l'idée de rendre certaines fonctions administratives ou para-administratives incompatibles avec celle de député communautaire. Un argument important milite cependant contre ce projet : en raison de la taille réduite de la Communauté germanophone, plusieurs dirigeants avancent qu'ils rencontrent déjà des difficultés pour recruter du personnel politique motivé et compétent lors de la constitution des listes de candidats pour les élections. L'instauration d'incompatibilités supplémentaires rendrait cette tâche encore plus ardue. Dès lors, même si le principe de ces incompatibilités nouvelles séduit bon nombre de décideurs politiques, beaucoup craignent par ailleurs les inconvénients pratiques qu'elles risquent d'engendrer. La question fera sans doute l'objet de débats controversés.

---

<sup>93</sup> Cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, op. cit., p. 47.

## 2.3. LA FLEUR DE L'ÂGE : DE NOUVELLES COMPÉTENCES

La sixième réforme de l'État a aussi permis à la Communauté germanophone d'obtenir de nouvelles compétences matérielles. Comme dans le premier chapitre du présent *Courrier hebdomadaire*, il convient de distinguer les compétences proprement communautaires (2.3.1) et les compétences régionales dont l'exercice a été transféré par la Région wallonne en application de l'article 139 de la Constitution (2.3.2).

### 2.3.1. Les nouvelles compétences communautaires

Relevons d'abord que les articles 127 à 130 de la Constitution, qui forment la base juridique fondamentale des compétences communautaires, ont traversé la dernière réforme de l'État sans connaître la moindre modification. Cette stabilité au sommet de la hiérarchie des normes cache cependant de profondes modifications dans les lois spéciales qui déterminent le contour précis des compétences des Communautés. Ceci s'applique à la définition des matières culturelles et, plus massivement, à celle des matières personnalisables. Par ailleurs, la Communauté germanophone dispose de nouvelles compétences parallèles.

#### Les matières culturelles

La loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État<sup>94</sup> a modifié sur trois points l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>95</sup> qui énumère les matières culturelles (cf. *supra*).

Premièrement, l'article 4, 6°, qui confiait autrefois aux Communautés le soin de gérer « la radiodiffusion et la télévision, à l'exception de l'émission de communications du gouvernement fédéral » a été modifié. Désormais, les Communautés sont compétentes pour « les aspects de contenu et techniques des services de médias audiovisuels et sonores », à l'exception – toujours – de l'émission de communications du gouvernement fédéral. On peut se demander ce que cette modification emporte comme changements concrets. En l'occurrence, d'après les travaux parlementaires, il s'est principalement agi d'adapter « la compétence en matière de radio- et télédiffusion des Communautés (...) aux évolutions fondamentales de la technologie et à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, avec maintien d'un cadre réglementaire fédéral pour les communications électroniques : régulation des marchés des télécommunications, gestion et contrôle de l'utilisation du spectre, protection du consommateur, noms de domaine, numérotation [et] service universel et respect de la vie privée »<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> *Moniteur belge*, 31 janvier 2014.

<sup>95</sup> Disposition à laquelle renvoie, comme on l'a déjà rappelé, l'article 4, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 décembre 1983.

<sup>96</sup> Sénat, *Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, déposée par W. Beke, P. Mahoux, B. Anciaux, C. Defraigne, M. Taelman, M. Cheron, F. Pirys et F. Delpérée*, DOC 5-2232/1, 25 juillet 2013, p. 15. Par ailleurs, la loi spéciale oblige l'Autorité fédérale et les Communautés à conclure un accord de coopération portant sur la coordination de la réglementation et de la régulation des réseaux et services de communications électroniques communs aux services de médias audiovisuels et sonores, d'une part,



Deuxièmement, le tourisme a été soustrait des matières communautaires<sup>97</sup>. Depuis la sixième réforme de l'État, cette matière est rattachée aux compétences de nature économique des Régions<sup>98</sup>. Ce transfert a notamment visé à simplifier la gestion du tourisme en région bilingue de Bruxelles-Capitale, où une seule autorité (la Région) sera désormais compétente. Il a cependant entraîné un dommage collatéral qui consiste à priver la Communauté germanophone, au profit de la Région wallonne, d'une compétence qu'elle souhaitait conserver. Un correctif a toutefois pu être aménagé grâce à une nouvelle application de l'article 139 de la Constitution (cf. *infra*).

Troisièmement et enfin, la loi spéciale a ajouté à la liste des matières culturelles « les systèmes de formation en alternance, dans lesquels une formation pratique sur le lieu de travail est complétée en alternance avec une formation dans un institut d'enseignement ou de formation »<sup>99</sup>. La Communauté germanophone, comme les deux autres Communautés, est désormais compétente pour régir la formation qui est suivie sous la forme d'un apprentissage dans une entreprise, en ce compris la relation contractuelle entre l'entrepreneur-formateur et l'apprenti<sup>100</sup>. Jusqu'à présent, on considérait que l'apprentissage industriel, défini comme étant l'apprentissage de professions exercées par des travailleurs salariés, demeurait une compétence fédérale, et ce en raison de son lien étroit avec la relation entre un employeur et un travailleur salarié, laquelle relève du droit du travail<sup>101</sup>. On observe une nouvelle fois que la notion de « matières culturelles » a été largement entendue par le législateur spécial ; en pratique, on est ici plus proche des compétences en matière d'emploi, qui relèvent des Régions et que la Communauté germanophone exerce aussi en application de l'article 139 de la Constitution. La Communauté germanophone ayant déjà une large expérience en matière d'apprentissage dans d'autres domaines, il s'agira d'y intégrer cette nouvelle compétence et de coordonner les actions des institutions concernées – notamment l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft, ADG – l'équivalent du FOREM pour la région de langue française) et les centres d'apprentissage à temps partiel. Ce transfert de compétence risque de susciter des difficultés pratiques pour la Communauté germanophone, mais aussi pour les autres entités fédérées concernées : on peut en effet se demander quelle autorité est compétente pour régir la situation d'un apprenti qui travaille dans une entreprise dont le siège n'est pas situé sur le territoire de l'entité où se trouve son établissement de formation. Le règlement transitoire, applicable au plus tard jusqu'au 31 août 2016, prévoit que c'est la localisation de l'établissement de formation qui détermine l'autorité compétente, mais, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2016, les Communautés pourront adopter leur propre cadre législatif dans la matière. Dans tous les cas, la Communauté germanophone devra se concerter avec la Région wallonne (à qui la compétence a été transférée par la Communauté française) pour assurer l'existence de postes d'apprentissage en suffisance dans les entreprises de l'est du pays,

---

et aux télécommunications, d'autre part (article 92 bis, § 4 sexies, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

<sup>97</sup> L'article 4, 10°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui visait autrefois les loisirs et le tourisme, ne concerne désormais plus que la première de ces matières.

<sup>98</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, 9°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>99</sup> Article 4, 17°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>100</sup> Sénat, *Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État, déposée par W. Beke, P. Mahoux, B. Anciaux, C. Defraigne, M. Taelman, M. Cheron, F. Piryns et F. Delpérée*, DOC 5-2232/1, 25 juillet 2013, p. 22.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

car celles-ci sont fréquemment sollicitées par des apprentis wallons comme entreprises de formation.

### Les matières personnalisables

C'est dans le domaine des matières dites personnalisables que les compétences communautaires ont connu l'extension la plus importante. D'une part, les deux rubriques préexistantes de l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 – à savoir la politique de la santé et l'aide aux personnes – ont été refondues afin d'être élargies à de nouvelles matières. D'autre part, la disposition a été prolongée par trois nouvelles rubriques dont la plus importante, symboliquement et financièrement, concerne les prestations familiales. Nous proposons d'examiner plus en détail cette évolution qui touche directement les trois Communautés du pays, sans exception pour la Communauté germanophone.

#### *Les soins de santé*

Dans le domaine des soins de santé, des compétences ont été transférées aux Communautés pour une valeur budgétaire d'environ 4 milliards d'euros<sup>102</sup>. La réforme vise globalement à favoriser l'homogénéisation des compétences de cet aspect de l'action politique.

Parmi les matières qui sont désormais comprises dans cette rubrique, la politique de dispensation des soins dans et en dehors des hôpitaux relevait déjà en principe des Communautés. La sixième réforme de l'État a toutefois élargi le champ d'action de ces entités fédérées en levant quelques exceptions fédérales<sup>103</sup>. Ainsi, les règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd<sup>104</sup>, ne sont plus réservées à l'Autorité fédérale et tombent donc dans l'escarcelle des Communautés. Pour le surplus, le financement des hôpitaux demeure cependant une compétence fédérale<sup>105</sup>, de même que les règles de base relatives à la programmation<sup>106</sup>, ou encore la détermination des conditions et la désignation comme hôpital universitaire<sup>107</sup>.

Le second aspect des soins de santé qui relevait déjà des Communautés avant la sixième réforme de l'État concerne l'éducation sanitaire et les activités et services de médecine préventive<sup>108</sup>. Dans la nouvelle version de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, la compétence est étendue à « toute initiative en matière de médecine préventive »<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> Chambre des représentants, *Note de politique générale. Réforme de l'État*, DOC 53-1964/16, 22 décembre 2011, p. 68.

<sup>103</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>104</sup> Cf. l'ancien article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, e), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>105</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, b), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>106</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, c), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>107</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>108</sup> Cf. l'ancien article 5, § 1<sup>er</sup>, I, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>109</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. L'accord institutionnel du 11 octobre 2011 prévoyait explicitement que « seules les entités fédérées peuvent prendre des initiatives en matière de prévention » (Chambre des représentants, *Note de politique générale. Réforme de l'État*, DOC 53-1964/16, 22 décembre 2011, p. 33). L'exception fédérale qui concerne les mesures prophylactiques nationales n'apparaît plus dans la disposition relative à la prévention, mais est

À côté de cela, la rubrique relative aux soins de santé énumère désormais six autres matières qui sont attribuées aux Communautés de manière pleine et entière, sans être touchées par les exceptions fédérales qui concernent la compétence générale de dispensation des soins dans et en dehors des hôpitaux. Il s'agit des aspects suivants <sup>110</sup> : la politique de dispensation des soins de santé mentale dans les institutions de soins autres que les hôpitaux ; la politique de dispensation de soins dans les institutions pour personnes âgées, en ce compris les services de gériatrie isolés ; la politique de dispensation de soins dans les services spécialisés isolés de revalidation et de traitement ; la politique de revalidation *long term care* ; l'organisation des soins de santé de première ligne et le soutien aux professions des soins de santé de première ligne ; et, en ce qui concerne les professions des soins de santé, d'une part leur agrément (dans le respect des conditions d'agrément déterminées par l'Autorité fédérale) et d'autre part leur contingentement (dans le respect, le cas échéant, du nombre global que l'Autorité fédérale peut fixer annuellement par Communauté pour l'accès à chaque profession des soins de santé).

Pour intégrer les nouvelles compétences reçues dans les politiques de santé préexistantes, la Communauté germanophone a mis sur pied un groupe de travail qui réfléchit à un nouveau concept de promotion sanitaire.

En ce qui concerne les soins hospitaliers en Communauté germanophone, ils sont principalement fournis par les hôpitaux d'Eupen et de Saint-Vith. La population profite également de la proximité des hôpitaux de Malmedy et de Prüm (en Allemagne) ainsi que – pour les cas les plus sérieux – des infrastructures universitaires de Liège et d'Aix-la-Chapelle, qui, situées en dehors du territoire belge de langue allemande, augmentent encore l'offre hospitalière fournie aux habitants de la plus petite entité fédérée du pays. Dans ce contexte, il apparaît aussi que de nombreux services sont disponibles dans chacun des deux hôpitaux de la Communauté germanophone. Une telle situation, caractérisée par la relative densité des implantations et par l'absence de spécialisation des hôpitaux, implique que la Communauté germanophone consacre à ce secteur des moyens financiers importants. L'idée de fusionner les hôpitaux d'Eupen et de Saint-Vith, ou certains de leurs services, a été débattue, mais le gouvernement de la Communauté germanophone a indiqué, dans sa déclaration gouvernementale du 14 septembre 2015, qu'il voulait maintenir deux hôpitaux indépendants pour assurer la proximité de leurs services à la population. Le gouvernement a cependant ajouté que tout financement futur, en matière d'infrastructure ou d'appareillage médical lourd, sera soumis à la condition qu'une coopération accrue entre une série de services <sup>111</sup> ait effectivement lieu.

Pour prévenir les conséquences négatives sur le budget fédéral ou sur celui de la sécurité sociale que la nouvelle faculté des Communautés d'établir des normes d'agrément dans

---

toutefois maintenue à un autre endroit du long texte que constitue l'article 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (§ 1<sup>er</sup>, I, al. 2, 2<sup>o</sup>).

<sup>110</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> à 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>111</sup> Le gouvernement de la Communauté germanophone a chargé l'institut d'études espagnol Antares Consulting d'examiner deux questions indépendantes l'une de l'autre, à savoir quels services pourraient être proposés de manière conjointe et avec quel partenaire de référence une collaboration pourrait être envisagée. De l'étude fournie par cet institut, il ressort que des plus-values pourraient être dégagées aussi bien en termes de rendements d'échelle qu'au niveau de l'efficacité et des revenus, si les hôpitaux collaboraient davantage en matière de radiologie, de laboratoires, de stérilisation, d'hygiène, d'informatique et de comptabilité. Le Centre hospitalier chrétien de Liège (CHC) a été choisi comme partenaire de référence. Un partenariat a déjà été conclu à cette fin.

le domaine des soins de santé pourrait avoir, un dispositif de vérification qui fait intervenir la Cour des comptes et éventuellement le Centre fédéral d'expertise des soins de santé a été instauré <sup>112</sup>. On relève en particulier que, s'il s'avère que les normes projetées par une Communauté sont susceptibles d'avoir un impact négatif à court ou à long terme, une concertation associant le gouvernement fédéral et les gouvernements de Communautés est organisée ; si celle-ci n'aboutit pas à un accord, les normes sont soumises à l'accord des ministres fédéraux compétents ou à l'accord du Conseil des ministres si l'un de ses membres demande l'évocation du dossier litigieux <sup>113</sup>. Ceci montre que, malgré la volonté d'homogénéiser les compétences des Communautés, une certaine imbrication avec le domaine d'action du niveau fédéral s'est tout de même imposée.

En outre, soucieux de maintenir la sécurité sociale dans le giron de l'Autorité fédérale, à l'exception notable des prestations familiales (cf. *infra*), le législateur spécial a explicitement prévu que l'assurance maladie-invalidité échappe globalement aux Communautés <sup>114</sup>.

La déclaration du gouvernement de la Communauté germanophone du 14 septembre 2015 est en revanche moins précise en ce qui concerne la gestion des maisons de repos. On peut toutefois indiquer que le financement de ces établissements est encore réalisé, pendant une période transitoire, par l'intermédiaire de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI). Cette institution reçoit à cette fin une partie de la dotation que l'Autorité fédérale verse à la Communauté germanophone et la distribue entre les huit maisons de repos établies sur le territoire communautaire <sup>115</sup>. Les responsables administratifs de la Communauté s'attendent à ce que, dans le futur, la Communauté germanophone détermine non seulement elle-même les règles de financement des établissements, mais prenne aussi directement en charge, sans l'intermédiaire de l'INAMI, la répartition des moyens financiers.

### *L'aide aux personnes*

Dans le domaine de l'aide aux personnes, les modifications n'ont pas eu la même ampleur. Plusieurs dispositions de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 conservent leur état d'avant la sixième réforme de l'État ; c'est le cas de celles qui concernent la politique familiale <sup>116</sup>, la politique d'accueil et d'intégration des immigrés <sup>117</sup>, la politique du troisième âge <sup>118</sup> et l'aide sociale aux détenus <sup>119</sup>. Pour ce qui concerne ces aspects, on peut donc renvoyer le lecteur à la liste des compétences déjà précédemment acquises par la Communauté germanophone (cf. *supra*). D'autres dispositions relatives à l'aide aux personnes ont connu de légères modifications pour assurer la cohérence avec d'autres points de la réforme de l'État <sup>120</sup>.

<sup>112</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 3 à 9, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>113</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 7, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>114</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, I, al. 2, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>115</sup> Ces maisons de repos sont situées dans les communes ou localités suivantes : Astenet, Butgenbach, Eupen (Saint-Joseph et Saint-François), Raeren (Marienheim et Katharinenstift), Walhorn, Saint-Vith.

<sup>116</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>117</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 3<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>118</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 5<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>119</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 7<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>120</sup> Cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, b) et d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Dans le cadre des exceptions à la compétence des Communautés dans le domaine de la politique d'aide sociale, il est ainsi désormais prévu que les Communautés ne sont pas compétentes pour la mise au travail des

Des modifications plus importantes concernent la politique des handicapés et la protection de la jeunesse. Dans le premier cas, la compétence des Communautés est étendue aux aides à la mobilité et à l'allocation d'aide aux personnes âgées <sup>121</sup>. Dans le second cas, le champ d'action des trois Communautés comprend désormais la détermination des mesures qui peuvent être prises à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction <sup>122</sup>. La nouvelle version de la loi spéciale du 8 août 1980 précise cependant que l'exécution des peines prononcées à l'égard des mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction qui ont fait l'objet d'une mesure de dessaisissement demeure une compétence fédérale, à l'exclusion de la gestion des centres destinés à accueillir ces jeunes jusqu'à l'âge de 23 ans, qui relève quant à elle bien des Communautés <sup>123</sup>.

Dans ce domaine, les responsables politiques de la Communauté germanophone entendent souvent mettre l'accent sur les mesures d'aide aux personnes âgées et en particulier sur les soins à domicile. Dans un contexte de pénurie de places dans les maisons de repos, il s'agirait d'inciter les personnes à vivre leur troisième âge autant que possible chez eux. À cet effet, l'Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées (Dienststelle der Deutschsprachigen Gemeinschaft für Personen mit Behinderung), une entité para-administrative de la Communauté, sera transformé en un Office pour la vie autodéterminée (Dienststelle für selbstbestimmtes Leben), composé de deux secteurs différents. Le premier restera compétent pour attribuer les aides aux personnes handicapées, tandis que le second sera à l'avenir compétent pour accorder une assistance similaire aux personnes âgées. Le nouveau service cherchera à évaluer le niveau d'autonomie et les besoins spécifiques des personnes concernées afin de déterminer les aides adéquates ; il dirigera ensuite les personnes âgées vers les services compétents et prendra en charge les frais exposés.

Enfin, toujours dans le cadre de l'aide aux personnes, une nouvelle matière a été attribuée aux trois Communautés, à savoir l'aide juridique de première ligne <sup>124</sup>. Il s'agit d'un service accessible à ceux qui souhaitent une première consultation juridique et qui consiste à donner des renseignements pratiques, des informations juridiques ou un premier avis juridique. Sans donner de précisions quant à d'éventuels projets de mise en œuvre ou de réformes, les responsables de la Communauté germanophone affirment vouloir approfondir la coopération qu'ils mènent déjà en la matière avec la Commission d'aide juridique. L'aide juridique de deuxième ligne, qui permet d'obtenir, à certaines conditions, l'assistance d'un avocat pour réaliser, par exemple, des démarches administratives ou judiciaires, n'est en revanche pas concernée par ce transfert.

---

personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, 2/1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (cf. l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, b), de la même loi spéciale). La Communauté germanophone pourrait toutefois exercer cette compétence en application de l'article 139 de la Constitution (cf. *infra*). Une adaptation d'ordre légistique concerne par ailleurs l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. On peut également évoquer ici l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, b), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui opère un renvoi vers le nouvel article 11 bis de cette même loi spéciale.

<sup>121</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>122</sup> Domaine qui faisait l'objet d'une exception fédérale visée par l'ancienne version de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>123</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 6<sup>o</sup>, d), de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>124</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 8<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

### *Les maisons de justice et la surveillance électronique*

Les compétences des Communautés dans le domaine de la justice ne sont pas regroupées sous une rubrique homogène de la législation pertinente : certaines d'entre elles sont considérées comme des matières qui relèvent de l'aide aux personnes – comme l'aide juridique que nous venons d'évoquer – et d'autres font partie des compétences parallèles (cf. *infra*).

En outre, la nouvelle version de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a établi une nouvelle catégorie de matières personnalisables, attribuant ainsi aux trois Communautés l'organisation, le fonctionnement et les missions des maisons de justice, et du service compétent pour assurer la mise en œuvre et le suivi de la surveillance électronique<sup>125</sup>. Il est toutefois précisé que l'Autorité fédérale détermine les missions que les maisons de justice (ou les autres services des Communautés qui les reprennent, le cas échéant) exercent dans le cadre de la procédure judiciaire ou de l'exécution des décisions judiciaires<sup>126</sup>. Des règles fédérales peuvent de la sorte établir le socle minimal de l'activité des maisons de justice.

Comme nous l'avons montré ci-dessus, l'administration anciennement fédérale de la maison de justice a été intégrée, pour la région de langue allemande, dans celle du Ministère de la Communauté germanophone : un nouveau service à part entière a été créé à cette fin (cf. *supra*). Sur le plan politique, les responsables politiques de la Communauté germanophone n'entendent pas, à l'heure actuelle, apporter de changements au cadre législatif applicable à la matière.

### *Les prestations familiales*

L'un des éléments les plus considérables de la sixième réforme de l'État est le transfert aux Communautés – et à la Commission communautaire commune (COCOM) pour la région bilingue de Bruxelles-Capitale – de la compétence relative aux prestations familiales. Cette matière comprend non seulement les allocations familiales, mais aussi les allocations de naissance et les primes d'adoption. Elle représentait, au moment de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, un montant budgétaire de près de 6 milliards d'euros<sup>127</sup>. En plus de son importance financière, ce transfert a une grande valeur symbolique puisqu'il s'agit de la première fois, au cours du processus de fédéralisation de la Belgique, que des entités fédérées sont chargées de régir un aspect de la sécurité sociale. Cette réforme a toutefois été accompagnée d'une révision de l'article 23 de la Constitution qui consacre désormais le droit aux prestations familiales<sup>128</sup> : les entités fédérées nouvellement compétentes ne pourront donc pas, par l'exercice de leurs prérogatives, anéantir cette branche de la sécurité sociale.

Comme les Communautés française et flamande, la Communauté germanophone devra à l'avenir gérer cette matière, qui est caractérisée par un degré élevé de technicité. Jusqu'il y a peu, il existait quatre régimes distincts – et autant de législations applicables – pour les allocations familiales : celui des travailleurs salariés, celui des travailleurs

<sup>125</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, III, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>126</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, III, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>127</sup> Chambre des représentants, *Note de politique générale. Réforme de l'État*, DOC 53-1964/16, 22 décembre 2011, p. 68.

<sup>128</sup> Article 23, al. 3, 6<sup>o</sup> de la Constitution.

indépendants, celui des fonctionnaires et celui des prestations familiales garanties. En application de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, il a été procédé à une harmonisation des régimes (en faisant notamment disparaître la différence entre travailleurs salariés et travailleurs indépendants)<sup>129</sup>.

Pour éviter le transfert brutal d'une matière aussi complexe, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 comporte désormais un dispositif particulier qui prévoit que l'Autorité fédérale demeure provisoirement chargée de la gestion administrative et du paiement des prestations familiales, contre rémunération intégrale par les entités fédérées nouvellement compétentes<sup>130</sup>. C'est, concrètement, l'Agence fédérale pour les allocations familiales (FAMIFED) qui est compétente. Cette phase de transition pourra durer jusqu'au 31 décembre 2019, les entités fédérées étant tenues de gérer ces aspects elles-mêmes à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2020 au plus tard<sup>131</sup>. La prise en charge peut toutefois être avancée à un 1<sup>er</sup> janvier antérieur, entre 2016 et 2019, à condition d'en avoir informé l'Autorité fédérale neuf mois à l'avance<sup>132</sup>. Tant que ce basculement n'est pas réalisé, l'entité fédérée concernée – dans notre cas, la Communauté germanophone – ne peut faire entrer en vigueur de modifications aux éléments essentiels de la gestion administrative ou du paiement, ou aux règles de fond qui ont un impact significatif sur la gestion administrative ou sur le paiement<sup>133</sup>.

Même si aucune date précise n'est à ce jour évoquée pour l'entrée en vigueur de modifications en Communauté germanophone, des projets politiques de plus en plus concrets commencent à prendre forme. La déclaration gouvernementale du 15 septembre 2015 évoque ainsi une volonté de simplifier les différents systèmes en vigueur en ajustant les montants selon le principe qu'« un enfant est un enfant ». Il n'y aurait dès lors plus de différenciations entre les montants de base en fonction de la position de l'enfant au sein d'une fratrie (dans le cadre du système fédéral, le montant de base attribué pour le premier enfant est le plus faible, il est plus élevé pour le deuxième, et atteint son maximum pour le troisième et les suivants). Cependant, les allocations familiales étant conçues comme des aides aux familles – et pas aux enfants –, il est envisagé de continuer à tenir compte de certaines situations particulières en versant par exemple des montants majorés aux familles nombreuses ou monoparentales. En toute logique, l'alignement des montants de base du premier et du deuxième enfant se traduirait par une hausse du montant attribué pour le premier enfant. Les coûts supplémentaires qui seraient engendrés par la politique communautaire ne seront pas, à première vue, couverts par la dotation fédérale et ne pourront pas être épargnés par le seul effet de simplifications administratives. Les responsables politiques de la Communauté germanophone semblent néanmoins vouloir y subvenir par des propres moyens. Au niveau de l'administration, on souhaite intégrer au sein du Ministère de la Communauté (service des affaires sociales et familiales) le personnel qui est actuellement affecté aux caisses d'allocations familiales existantes ; le paiement des allocations se ferait alors directement par le Ministère. Ceci

<sup>129</sup> Chambre des représentants, *Note de politique générale. Réforme de l'État*, DOC 53-1964/16, 22 décembre 2011, p. 34. La loi du 4 avril 2014 portant modification des lois coordonnées du 19 décembre 1939 relatives aux allocations familiales pour travailleurs salariés (*Moniteur belge*, 5 mai 2014) a remplacé l'intitulé de la législation de 1939 ; il s'agit désormais de la « loi générale relative aux allocations familiales ».

<sup>130</sup> Article 94, § 1<sup>er</sup> bis, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>131</sup> Article 94, § 1<sup>er</sup> bis, al. 1<sup>er</sup> et 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>132</sup> Article 94, § 1<sup>er</sup> bis, al. 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>133</sup> Article 94, § 1<sup>er</sup> bis, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

aurait un double avantage : d'un côté, l'administration pourrait profiter de l'expérience professionnelle des personnes concernées ; de l'autre côté, ces dernières verraient leur emploi assuré.

### *Le contrôle des films*

Enfin, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 reconnaît désormais une cinquième catégorie de matières personnalisables communautarisées, d'une importance cependant limitée. Les trois Communautés sont devenues compétentes pour le contrôle des films, en vue de l'accès des mineurs aux salles de spectacle cinématographique<sup>134</sup>. Cet ajout dans la législation permet de remédier aux difficultés qui découlaient du droit précédemment en vigueur : en 2004, la section du contentieux administratif du Conseil d'État avait affirmé que la matière en cause relevait des compétences résiduelles de l'Autorité fédérale<sup>135</sup>, alors que les Communautés avaient en pratique commencé à l'exercer<sup>136</sup> et que l'Autorité fédérale elle-même s'en désintéressait<sup>137</sup>. Il est désormais certain que les Communautés sont les composantes compétentes pour régir l'accès des mineurs dans les salles obscures.

L'étendue limitée et l'absence de forte politisation des compétences en ce domaine expliquent cependant pourquoi elles ne constituent pas une priorité pour le gouvernement de la Communauté germanophone. Des groupes de travail ont été instaurés entre les entités fédérées pour coordonner l'adaptation des mesures précitées. La volonté est d'adopter un cadre législatif commun, dont le contenu exact ne se dessine cependant pas encore.

### **Les compétences parallèles**

À l'issue de la sixième réforme de l'État, la Communauté germanophone bénéficie de compétences instrumentales supplémentaires.

Ainsi, le nouvel article 6 quinquies de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980<sup>138</sup> prévoit que, « dans les limites de leurs compétences, les Communautés et les Régions sont compétentes pour déterminer qui peut authentifier les actes à caractère immobilier auxquels est partie une Communauté, une Région, un pouvoir subordonné tel que visé à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, un centre public d'aide sociale, ou une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une desdites autorités ou une filiale de cette entité, ainsi que des actes relatifs à l'organisation et à l'administration interne d'une entité soumise au contrôle ou à la tutelle administrative d'une ou de plusieurs desdites autorités ou d'une filiale de cette entité ».

<sup>134</sup> Article 5, § 1<sup>er</sup>, V, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>135</sup> Le législateur national avait autrefois réglé la matière par le biais de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1920 interdisant l'entrée des salles de spectacle cinématographique aux mineurs âgés de moins de 16 ans (*Moniteur belge*, 18 février 1921), qui est toujours en vigueur aujourd'hui.

<sup>136</sup> Cf. notamment l'article 62 du décret de la Communauté germanophone du 26 avril 1999 sur les médias (*Moniteur belge*, 17 juillet 1999), par lequel la Communauté avait modifié l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> septembre 1920, citée dans la note précédente.

<sup>137</sup> Cf. C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 54.

<sup>138</sup> Rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983.



Selon les travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de cette disposition, celle-ci vise à consolider juridiquement des initiatives controversées que les entités fédérées avaient précédemment prises dans ce domaine<sup>139</sup>. La Communauté germanophone pourra faire valoir cette compétence à l'égard des entités sur lesquelles elle exerce un contrôle ou une tutelle. Par le passé, elle a habilité par décret l'Autorité fédérale à authentifier les actes en son nom. À l'avenir, ce sera la Région wallonne qui sera habilitée à le faire. Un décret de la Communauté germanophone est déjà en préparation à cette fin<sup>140</sup>. Le Conseil d'État a cependant estimé qu'un tel décret est insuffisant et qu'il faut que les deux entités fédérées concluent un accord de coopération réglant ladite habilitation<sup>141</sup>. Un tel accord est également en préparation. À court terme, rien ne changera donc pour la Communauté germanophone, à part le fait que le commissaire du comité d'acquisition ne sera plus celui de l'Autorité fédérale, mais celui de la Région wallonne.

Par ailleurs, les entités fédérées – dont la Communauté germanophone – sont dorénavant compétentes, par le biais d'un de leurs ministres désigné à cet effet, pour demander au ministre fédéral compétent d'ordonner des poursuites en vertu de l'article 151, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution (droit d'injonction positive)<sup>142</sup>. Si le ministre fédéral demeure formellement compétent pour transmettre la demande au ministère public, il est obligé d'exécuter sans délai la demande de son collègue d'un gouvernement de Région ou de Communauté<sup>143</sup>. Les Communautés, comme les Régions, participent en outre à l'élaboration des directives contraignantes de politique criminelle et elles prennent part aux réunions du Collège des procureurs généraux, en ce compris pour l'établissement des priorités des directives de politique criminelle en général<sup>144</sup>.

### 2.3.2. Les compétences régionales dont l'exercice est transféré à la Communauté germanophone par la Région wallonne

Comme nous l'avons rappelé précédemment, le champ d'action de la Communauté germanophone ne dépend pas uniquement de la définition des compétences communautaires : il inclut aussi les compétences dont l'exercice a été transféré à cette entité fédérée par la Région wallonne en application de l'article 139 de la Constitution. Cette voie a une nouvelle fois été empruntée dans le cadre de la sixième réforme de l'État ou dans le droit-fil de celle-ci.

<sup>139</sup> Sénat, *Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'État*, déposée par W. Beke, P. Mahoux, B. Anciaux, C. Defraigne, M. Taelman, M. Cheron, F. Pirys et F. Delpérée, DOC 5-2232/1, 25 juillet 2013, p. 160-161.

<sup>140</sup> Parlement de la Communauté germanophone, *Dekretentwurf über die Authentifizierung der Rechtsgeschäfte in Immobilienangelegenheiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der von ihr abhängenden öffentlichen Einrichtungen*, DOC 71-1, 22 juillet 2015.

<sup>141</sup> Avis n° 57.492/1 de la section de législation du Conseil d'État du 4 juin 2015 (Parlement de la Communauté germanophone, *Dekretentwurf über die Authentifizierung der Rechtsgeschäfte in Immobilienangelegenheiten der Deutschsprachigen Gemeinschaft und der von ihr abhängenden öffentlichen Einrichtungen*, DOC 71-1, 22 juillet 2015, p. 7-10, spécialement p. 10).

<sup>142</sup> Article 11 bis, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 5 de la loi du 31 décembre 1983.

<sup>143</sup> *Ibidem*.

<sup>144</sup> Article 11 bis, al. 2 et 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

La première application de l'article 139 postérieure à la sixième réforme de l'État a porté sur les compétences relatives au tourisme<sup>145</sup>. En effet, cette matière jusqu'alors communautaire est devenue régionale et a dès lors échappé à la Communauté germanophone (cf. *supra*), qui l'exerçait pourtant depuis 1973 sans qu'aucune raison ne justifie pour elle cette perte de pouvoir. Dès lors, pour compenser celle-ci, la Région wallonne a transféré, en mars 2014, l'exercice de la compétence relative au tourisme à la Communauté germanophone, qui a ainsi pu poursuivre sa politique en la matière sans discontinuité. Cette mise en œuvre de l'article 139 de la Constitution rappelle celle de 1993-1994, qui avait permis à la Communauté germanophone de garder la main sur la matière des monuments et sites, laquelle avait été régionalisée quelques années plus tôt (cf. *supra*).

Ces deux régionalisations de compétences auparavant communautaires constituent des illustrations concrètes des désagréments que le fédéralisme belge « à deux étages » peut impliquer pour la Communauté germanophone. En l'espèce, les compétences relatives au tourisme ont été régionalisées pour permettre à la Région de Bruxelles-Capitale de les exercer. La Communauté germanophone, qui n'a en principe pas la main sur les compétences régionales, a subi un effet secondaire de cette décision – elle s'est trouvée *de jure* privée de la compétence – qui n'a pu être corrigé que grâce à la bonne volonté de la Région wallonne, qui lui a transféré immédiatement l'exercice de la compétence en cause. Si, un jour, il est décidé à l'occasion d'une prochaine réforme de l'État que la Région de Bruxelles-Capitale peut également être titulaire de l'ensemble ou d'une grande partie des compétences communautaires et que, parallèlement, la Communauté germanophone obtient l'exercice de l'ensemble ou d'une grande partie des compétences régionales, le fédéralisme double – qui fait la distinction entre les Régions et les Communautés – disparaîtra sans doute. Dans ce contexte hypothétique, le problème que nous venons d'évoquer ne se posera plus pour la Communauté germanophone.

Le mécanisme de transfert a ensuite été utilisé indépendamment de la dynamique de la sixième réforme de l'État pour étendre considérablement les prérogatives de la Communauté germanophone en ce qui concerne les pouvoirs subordonnés<sup>146</sup>. Nous avons vu que l'exercice d'une partie des compétences régionales dans ce domaine (défini par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980) avait déjà été cédé à la Communauté germanophone en 2005, mais que des pans de matières entières demeuraient dans l'escarcelle de la Région wallonne (cf. *supra*). Désormais, presque toutes les compétences de cette rubrique relèvent de la Communauté germanophone<sup>147</sup>, en ce compris la faculté assez considérable de régler la composition,

<sup>145</sup> Décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Moniteur belge*, 10 avril 2014 ; Décret de la Communauté germanophone du 31 mars 2014 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de tourisme, *Moniteur belge*, 25 avril 2014.

<sup>146</sup> Décret de la Région wallonne du 28 avril 2014 modifiant le décret du 27 mai 2004 relatif à l'exercice par la Communauté germanophone de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 4 juin 2014 ; Décret de la Communauté germanophone du 5 mai 2014 modifiant le décret du 1<sup>er</sup> juin 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés, *Moniteur belge*, 18 juillet 2014. Formellement, les décrets de 2004 – qui avaient opéré le premier transfert dans ce domaine – restent applicables, dans une version modifiée par les décrets de 2014.

<sup>147</sup> Demeurent exceptés, d'une part, le changement ou la rectification des limites des communes (article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 2<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), ainsi que la composition,

l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales<sup>148</sup>, ainsi que l'élection des organes communaux<sup>149</sup>.

De nombreuses discussions sont menées à Eupen concernant l'organisation des neuf communes de la région de langue allemande et l'élection de leurs responsables politiques. La ministre compétente, Isabelle Weykmans (PFF), organise une rencontre régulière de trois groupes de travail réunissant respectivement les bourgmestres, les directeurs généraux et les directeurs financiers des neuf communes. Le code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation est passé en revue, avec l'objectif de le simplifier en tenant compte des besoins spécifiques de la Communauté germanophone. Les détails de la réforme n'apparaissent pas encore à ce stade. Il semble cependant qu'un consensus existe parmi les responsables communaux pour remplacer la clé Imperiali de répartition des sièges, utilisée pour les élections communales, par la clé D'Hondt, dont l'application surreprésente moins les listes qui obtiennent le plus de voix (et laisse donc une place plus importantes aux plus petits partis). Il est par ailleurs proposé de modifier le système de composition des conseils d'administration des intercommunales : il ne s'agirait plus, à l'avenir, de partager les sièges disponibles pour chaque commune membre de l'association de manière proportionnelle entre les partis représentés au sein du conseil communal, mais de les répartir entre la majorité et l'opposition, sans donc exiger d'affiliation partisane précise de la part des membres des conseils d'administration. Plusieurs partis ont également initié des réflexions pour développer davantage la démocratie locale à travers des consultations populaires, l'instauration de responsables de quartier ou d'autres méthodes de participation citoyenne. Le cabinet espère pouvoir proposer des initiatives décrétales concrètes pour le printemps 2016.

L'application la plus récente de l'article 139 concerne le domaine de l'emploi. Pour bien comprendre ce point, il est important d'indiquer que les transferts d'exercice de compétences de la Région wallonne vers la Communauté germanophone ne se produisent jamais automatiquement : si la Région wallonne obtient de nouvelles attributions dans un domaine de compétences dont elle a déjà transféré l'exercice à la Communauté germanophone, c'est bien à la Région qu'il revient d'exercer ces nouvelles matières dans la région de langue allemande, tant qu'un nouvel éventuel accord sur le transfert de leur exercice n'est pas intervenu entre les deux entités concernées. Ainsi, même si la Communauté germanophone exerce depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000 toutes les compétences de la Région wallonne en matière d'emploi sur son territoire<sup>150</sup>, les nouvelles compétences que cette dernière a acquises postérieurement – soit à l'occasion de la sixième réforme de l'État – ne sont pas *ipso facto* exercées par la Communauté germanophone. C'est pourquoi les deux entités fédérées ont négocié un nouveau transfert afin de compléter les prérogatives de la Communauté en matière d'emploi (sauf les titres-services). Il est

---

l'organisation, la compétence et le fonctionnement des agglomérations et des fédérations de communes (article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 3<sup>o</sup>, de la même loi spéciale) et, d'autre part, tous les aspects de cette matière qui concernent les provinces.

<sup>148</sup> Matière visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont l'exercice est transféré à la Communauté germanophone par le nouvel article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des décrets de transfert pertinents.

<sup>149</sup> Matière visée à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VIII, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dont l'exercice est transféré à la Communauté germanophone par le nouvel article 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>/1, des décrets de transfert pertinents.

<sup>150</sup> L'article 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, des décrets de transfert de 1999 précités prévoit l'exercice de l'ensemble des matières visées à l'article 6, § 1<sup>er</sup>, IX, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

utile d'ajouter que, même si cet accord entre les entités wallonne et germanophone a été précédé de longues négociations, l'administration et l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone l'avaient concrètement anticipé en envoyant certains de ses fonctionnaires aux réunions et formations organisées par les administrations fédérales en vue du transfert des compétences de l'emploi aux Régions. Des avant-projets de décret ont été arrêtés par les gouvernements compétents en octobre 2015 et soumis au Conseil d'État<sup>151</sup>.

En ce qui concerne la mise en œuvre des compétences dont l'exercice est transféré<sup>152</sup>, le gouvernement de la Communauté germanophone affirme vouloir se focaliser sur deux enjeux : les mesures d'activation de groupes-cibles et le placement des chercheurs d'emploi. Les groupes-cibles principaux seraient la catégorie sensible des jeunes (même si elle connaît un taux de chômage plus faible que dans les autres entités du pays), celle des chercheurs d'emploi âgés de plus de 50 ans (dont le taux d'emploi est beaucoup moins élevé et qui sont même régulièrement confrontés à du chômage de long terme), celle des chômeurs de longue durée et le groupe constitué par les personnes qui souffrent d'un handicap ou qui sont issues de l'immigration et connaissent pour ces raisons des difficultés pour accéder au marché de l'emploi. Par ailleurs, les responsables politiques de la Communauté germanophone soulignent que le marché requiert dans la région de langue allemande, en raison de la situation géographique particulière de celle-ci, des qualifications supplémentaires dans le chef des travailleurs, en particulier sur le plan linguistique. Les responsables politiques veulent donc également intervenir à ce niveau. En vue d'améliorer les économies d'échelle dans une petite entité comme la Communauté

<sup>151</sup> À ce sujet, cf. « Dekretvorentwurf zur Abänderung verschiedener Dekrete im Hinblick auf die Ausübung gewisser Befugnisse der Wallonischen Region in den Angelegenheiten Beschäftigung und Denkmalschutz durch die Deutschsprachige Gemeinschaft », [www.dglive.be](http://www.dglive.be), 11 octobre 2015.

<sup>152</sup> Les futurs décrets de transfert entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Lors de sa réunion du 24 septembre 2015, le gouvernement de la Communauté germanophone a réparti de la manière suivante la gestion des nouvelles tâches entre son administration (Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, MDG), l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone (Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft, ADG), les centres publics d'action sociale (CPAS) et l'Institut pour la formation et la formation continue dans les classes moyennes et les petites et moyennes entreprises (Institut für Aus- und Weiterbildung im Mittelstand und in kleinen und mittleren Unternehmen, IAWM – l'équivalent de l'Institut wallon de formation en alternance et des indépendants et petites et moyennes entreprises, IFAPME, en région de langue française). L'opération technique et administrative des réductions de cotisations sociales sera exercée par l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et l'Office des régimes particuliers de sécurité sociale (ORPSS). Le MDG assurera le suivi budgétaire. La reconnaissance des tuteurs éligibles à une réduction sera gérée par l'IAWM. Ce dernier s'occupera également des bonus de démarrage et des stages pour groupes-cibles. L'opération technique et administrative des mesures d'activation d'allocation de chômage sera faite par l'Office national de l'emploi (ONEM), tandis que les syndicats ou la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC) seront les organismes de paiement. Les cartes de travail (plan Activa) seront émises par l'ADG. Pour la mise à l'emploi des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale, c'est le Service public fédéral de programmation Intégration sociale (SPP IS) qui assurera l'opération technique et administrative. Les organismes de paiement seront les CPAS. Le contrôle de la disponibilité des chômeurs, ainsi que les dispenses pour études ou formation professionnelle et le reclassement individuel et collectif, seront gérés par l'ADG. Ce dernier s'occupera également des primes pour groupes-cibles, à l'exception du bonus jeunes-non marchand qui entrera dans le champ de compétence du MDG. Toujours dans les mesures pour groupes-cibles, le MDG s'occupera également des conventions de premier emploi dans les projets globaux et de la reconnaissance des entreprises d'insertion et projets pilotes de l'économie sociale. Les permis de travail et les cartes professionnelles dans le domaine de la migration économique, le fonds de l'expérience professionnelle, le congé-éducation payé et le travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail tomberont tous également dans le domaine de compétence du MDG. Enfin, pour les agences locales d'emploi, l'ADG fera le *front office* tandis que le MDG s'occupera du *back office*.

germanophone, il ressort d'ailleurs de la déclaration gouvernementale du 15 septembre 2015 précitée que les responsables politiques veulent réduire la complexité des mesures de promotion de l'emploi. À côté de ces mesures à destination de certains groupes-cibles, il existe un souhait d'améliorer le placement des chercheurs d'emploi afin de réduire l'effet de la « porte tournante » entre les différents services de placement<sup>153</sup>. Un manque de coordination entre les divers organismes qui, en Communauté germanophone, contribuent au travail de placement des chercheurs d'emploi a été constaté dans une étude menée par la Katholieke Universiteit Leuven (KUL), à la demande du gouvernement germanophone<sup>154</sup>. Il est dès lors prévu de rapprocher les services compétents de l'Office de l'emploi de la Communauté germanophone, des CPAS ou encore de l'Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées. En outre, il est prévu d'intensifier le placement transfrontalier. Un projet pilote a été lancé à cet effet à La Calamine. Ce projet sera réalisé sous la supervision scientifique de l'équipe de la KUL.

La réunion commune des gouvernements régional wallon et communautaire germanophone du 2 juillet 2015 n'a pas seulement conclu le transfert de l'exercice de compétences évoqué ci-dessus en matière d'emploi ; elle a également initié des discussions sur un éventuel futur transfert de l'exercice de compétences en matière de construction de logements et la mise en place d'un groupe de travail à ce sujet. Il est donc peu probable que l'emploi soit la dernière compétence dont l'exercice est transféré par la Région wallonne à la Communauté germanophone.

Si l'influence des responsables germanophones sur la sixième réforme de l'État – en tant que telle – a été limitée (cf. *supra*), il en est bien entendu tout autrement lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre l'article 139 de la Constitution pour obtenir de la Région wallonne le transfert de l'exercice de nouvelles compétences. On peut considérer que c'est au cours d'un épilogue à la sixième réforme de l'État – beaucoup moins médiatisé que la réforme elle-même – que les mandataires politiques de la Communauté germanophone ont exercé une influence déterminante pour l'avenir de leur entité fédérée.

Dans une note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998<sup>155</sup>, cette assemblée revendiquait déjà, entre autres, les compétences en matière d'aménagement du territoire, d'emploi ou encore d'autorités locales et provinciales. Le Conseil allait encore plus loin dans une résolution du 6 mai 2002<sup>156</sup> où il revendiquait, en plus des compétences précitées, un transfert en matière de construction de logements<sup>157</sup>, d'agriculture<sup>158</sup> et de

<sup>153</sup> Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft, *DG-Ostbelgien Leben 2025. Regionales Entwicklungskonzept der Deutschsprachigen Gemeinschaft*, tome 4, Eupen, 2015, p. 125, [www.dglive.be](http://www.dglive.be).

<sup>154</sup> J. WETS, G. VAN DOOREN, P. DE CUYPER, *Bedarfsstudie in der Sozialökonomie der Deutschsprachigen Gemeinschaft. Untersuchung im Auftrag der Deutschsprachigen Gemeinschaft mit der Unterstützung des Europäischen Sozialfonds*, Louvain, Katholieke Universiteit Leuven, Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (HIVA), 2015, p. 93-94.

<sup>155</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, DOC 122-2, 26 octobre 1998, p. 5-8.

<sup>156</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Resolution an die Regierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft in Bezug auf die Ausübung von Regionalen Zuständigkeiten, deren Übertragung mit der Wallonischen Region verhandelt werden sollen*, DOC 94-5, 6 mai 2002, p. 2-3. Cette résolution précise d'ailleurs les dispositions législatives de quelques compétences qui sont déjà revendiquées dans la note du 26 octobre 1998 : aménagement du territoire (article 6, § 1, I, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980), autorités locales (article 6, § 1, VIII, § 4, Nr. 6 et 7, § 8, et articles 7, 7 bis, 16 bis et 92 bis, § 2, d-f, de la même loi spéciale).

<sup>157</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, IV, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

construction de routes<sup>159</sup>. Ces revendications sont régulièrement réitérées<sup>160</sup> ; ainsi, lors d'un colloque tenu le 12 mars 2015 au Sénat, le ministre-président Oliver Paasch (ProDG) a encore rappelé les demandes de son entité.

Relevons enfin que la mise en œuvre de l'article 139 de la Constitution engendre parfois des difficultés juridiques. Cela s'explique par le fait que, dès que la Région wallonne a transféré l'exercice d'une compétence à la Communauté germanophone, les décrets qu'elle adopte dans les matières concernées ne peuvent logiquement plus être appliqués que dans la région de langue française. Or, dans la pratique, il n'est pas toujours évident de déterminer si l'objet d'un décret wallon donné entre dans le champ d'une matière dont l'exercice a été transféré à la Communauté germanophone (et ne peut être appliqué en région de langue allemande) ou ne relève au contraire pas de ce champ particulier et doit alors être appliqué dans l'ensemble de la Région wallonne en ce compris dans les neuf communes germanophones. Un exemple récent permettra d'illustrer ce point : un décret wallon de 2011 (dit décret « Airbag ») offre un incitant financier aux indépendants à titre complémentaire qui s'installent comme indépendants à titre principal, mais limite son champ d'application au territoire de la région de langue française<sup>161</sup>. Pour justifier l'exclusion des habitants de la région de langue allemande, le législateur wallon affirmait qu'il mettait en œuvre, par ce décret, ses compétences en matière d'emploi et qu'il ne pouvait étendre l'application de la norme en région de langue allemande, puisque la Communauté germanophone y exerçait elle-même les compétences correspondantes. Cependant, la Cour constitutionnelle a retenu une lecture différente de la situation juridique en considérant que la mesure en cause relevait des compétences régionales en matière économiques – compétences dont l'exercice n'a pas été transféré à la Communauté germanophone – et que la Région wallonne ne pouvait dès lors pas limiter le champ d'application du décret « Airbag » à la région de langue allemande<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, V, § 2 bis, § 3 bis, al. 5, et § 8, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>159</sup> Article 6, § 1<sup>er</sup>, X, al. 1<sup>er</sup>, § 2 bis, § 3, al. 4 et 5, § 3 bis, al. 2, § 8, et article 92 bis, § 2, b, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>160</sup> Plus précisément par l'accord multi-partisan du 27 décembre 2007, par la prise de position de la commission des Affaires générales sur la crise politique au niveau fédéral du 3 mai 2010 et, plus largement, par la déclaration de principe du Parlement de la Communauté germanophone du 27 mai 2011 sur la position de la Communauté germanophone dans le processus de la réforme de l'État (Parlement de la Communauté germanophone, *Grundsatzklärung des Parlaments zur Positionierung der Deutschsprachigen Gemeinschaft im Prozess der Staatsreform*, DOC 83-2, 27 juin 2011).

<sup>161</sup> Il s'agit du décret du 27 octobre 2011 relatif au soutien à la création d'emploi en favorisant les transitions professionnelles vers le statut d'indépendant à titre principal, *Moniteur belge*, 16 novembre 2011.

<sup>162</sup> Cour constitutionnelle, arrêt n° 141/2015, 15 octobre 2015. La Cour constitutionnelle a été saisie d'une question préjudicielle posée par le Conseil d'État. Ce dernier était lui-même amené à traiter le recours d'un habitant de la région de langue allemande qui aurait pu bénéficier de l'avantage en question si son siège social avait été situé en région de langue française.

## 2.4. L'ÂGE DE RAISON : LE FINANCEMENT DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE

Conformément à l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011<sup>163</sup>, la modification des mécanismes de financement des entités fédérées a, quant à elle, été adoptée en janvier 2014, en même temps que les transferts de compétences du niveau fédéral vers ces mêmes entités. C'est donc, désormais, la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des Communautés et Régions, élargissement de l'autonomie fiscale des Régions et financement des nouvelles compétences<sup>164</sup> qui régit le financement des entités fédérées. Toutefois, s'agissant de la Communauté germanophone, les mécanismes de financement de cette dernière ont été révisés par la loi du 3 avril 2014 modifiant la loi du 31 décembre 1983<sup>165</sup>. Les deux nouvelles lois de financement, dont certaines dispositions sont entrées en vigueur dès 2014, sont intégralement applicables depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Comme le rappellent Benoît Bayenet (ULB) et Giuseppe Pagano (UMons), dans la mesure où « l'application des changements apportés aux mécanismes de financement prévus dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 ferait en sorte que certaines entités recevraient moins de moyens dans le nouveau système alors que d'autres en recevraient davantage (...), un mécanisme de transition compense provisoirement les conséquences tant positives que négatives de la nouvelle loi de financement »<sup>166</sup>. Ce mécanisme de transition qui s'étalera jusqu'en 2034 implique que les éléments chiffrés évoqués ici doivent être considérés avec prudence, puisque la conjoncture à venir pourrait entraîner des modifications ou ajustements et, surtout, que ces données chiffrées seront modifiées à la fin de la phase transitoire.

La nécessité de réviser le financement des entités fédérées et donc celui de la Communauté germanophone s'explique par les transferts de compétences. Des moyens supplémentaires sont alloués aux entités fédérées sous la forme de dotations « réparties sur la base de clés démographiques dépendant de la nature de la compétence visée »<sup>167</sup>. Ainsi, pour les prestations familiales, les sommes sont calculées en fonction du pourcentage d'habitants âgés de 0 à 18 ans au sein de l'entité considérée par rapport à l'ensemble du pays ; la Communauté germanophone obtient ainsi 45,4 millions d'euros en 2015 (hors mécanisme de transition – soit 0,67 % du montant total disponible). Suivant l'évolution de ce

<sup>163</sup> Pour une analyse fouillée des dispositions de cet accord relatives à la réforme de la loi spéciale de financement des entités fédérées, cf. notamment B. BAYENET, G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2180-2181, 2013 ; B. BAYENET, M. BOURGEOIS, M. UHODA, « L'autonomie fiscale des entités fédérées en Belgique », *Revue française de Finances publiques*, n° 121, 2013, p. 37-54 ; C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 35-54.

<sup>164</sup> *Moniteur belge*, 13 janvier 2014. Cette loi a modifié les articles 1, 1 ter, 1 quater, 2 bis, 5/1 à 5/8, 6, 7, 8, 9, 9 bis, 11, 33, 33 bis, 34, 35, 35 ter à 35 decies, 36, 38, 40 bis à 40 quinquies, 41, 47, 47/1, 47/2, 47 bis, 47/4 à 47/11, 48, 48/1, 54, 54/1, 54/2, 61, 62 bis, 62 ter, 64 quater, 64 quinquies, 65, 65 bis, 65 quater, 65 quinquies, 68 quinquies, 75, 77, 80 et 81 ter à 81 quinquies de la loi du 16 janvier 1989.

<sup>165</sup> *Moniteur belge*, 2 mai 2014.

<sup>166</sup> B. BAYENET, G. PAGANO, « Le financement des entités fédérées dans l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *op. cit.*, p. 63.

<sup>167</sup> P. BISCIARI, L. VAN MEENSEL, « De hervorming van de wet betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten », *Economisch Tijdschrift*, juin 2012, p. 80.

pourcentage, les variations de l'indice des prix à la consommation et en prenant en compte une part de 25 % du taux de croissance réelle du PIB par habitant, les montants transférés pour l'exercice de compétences relatives aux prestations familiales seront annuellement réévalués.

Dans le domaine des soins aux personnes âgées, la part de l'enveloppe totale dont bénéficie la Communauté germanophone dépend de la proportion que représentent ses habitants âgés de plus de 80 ans parmi l'ensemble des personnes de cette catégorie d'âge que compte la Belgique. La Communauté germanophone obtient ainsi un montant de 23,8 millions d'euros (hors mécanisme de transition – soit 0,65 % du montant total disponible). À l'avenir, un ajustement annuel aura lieu sur la base de l'évolution de la population de plus de 80 ans de la Communauté germanophone, du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et d'un pourcentage du taux de croissance réelle du PIB (initialement 82,5 %, mais il sera réduit ultérieurement en vue de tenir compte de la contribution de la Communauté germanophone dans les coûts du vieillissement de la population).

S'agissant des compétences transférées en matière de soins de santé et d'aide aux personnes, les moyens alloués à la Communauté germanophone évolueront chaque année en fonction de l'évolution du nombre total d'habitants de l'entité, du taux de fluctuation de l'indice moyen des prix à la consommation et – une fois encore – d'un pourcentage de la croissance réelle du PIB (avec le même pourcentage de départ et un mécanisme d'évolution similaire à celui qui est prévu pour les moyens relatifs aux soins aux personnes âgées). Pour le transfert aux Communautés de compétences en matière de financement des infrastructures hospitalières et des services médico-techniques du secteur non académique, la part de la Communauté germanophone dans la totalité du transfert financier à partir de l'année 2016 est déterminée chaque année sur la base de la quote-part de l'entité dans le nombre total d'habitants en Belgique, soit actuellement 3,7 millions d'euros (hors mécanisme de transition). Il convient de préciser que, en raison de l'absence de secteur académique dans la Communauté germanophone, aucun financement n'est établi pour ce secteur spécifique.

Enfin, le transfert de compétences relatives aux maisons de justice et à l'économie sociale, du Fonds pour les équipements et services collectifs (FESC) et de l'interruption de carrière entraînent également des transferts de moyens. Les montants qui concernent l'économie sociale sont incorporés dans la partie attribuée de l'IPP fédéral et annuellement indexés et adaptés à 91 % du taux de croissance réelle du PIB. S'agissant des montants relatifs au FESC et à l'interruption de carrière, ils sont intégrés dans la part attribuée de la TVA et annuellement indexés et adaptés à 91 % du taux de croissance réelle du PIB ainsi qu'à l'évolution du nombre d'habitants âgés de moins de 18 ans <sup>168</sup>.

En substance, le système de financement des Communautés n'est pas fondamentalement transformé, bien que les modalités de calcul des parts attribuées des recettes d'IPP et de TVA soient modifiées. Début 2014, Christian Behrendt et Martin Vrancken (ULg) notaient toutefois qu'il serait vraisemblablement nécessaire d'adapter la loi spéciale de financement afin qu'un mécanisme de responsabilisation des pensions et le principe

<sup>168</sup> L'ensemble de ces informations est détaillé dans les développements : Chambre des représentants, *Projet de loi modifiant la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone*, DOC 53-3273/1, 8 janvier 2014.



de la participation à l'assainissement budgétaire soient applicables à la Communauté germanophone<sup>169</sup> ; depuis lors, les hypothèses de ces auteurs se sont en partie vérifiées. Le mécanisme de responsabilisation des pensions a été consacré par l'article 35 de la loi du 3 avril 2014, qui dispose que « la Communauté germanophone est redevable d'une contribution de responsabilisation pour la pension de ses fonctionnaires ». Pour les années 2015 à 2020 incluses, les montants suivants ont été établis : 881 347 euros pour 2015, 978 547 euros pour 2016, 1 075 746 euros pour 2017, 1 172 946 euros pour 2018, 1 270 145 euros pour 2019 et 1 367 345 euros pour 2020. Néanmoins, une certaine incertitude demeure pour la suite, puisque le même article 32 stipule que, à partir de 2021, la loi de financement sera « applicable à la Communauté germanophone, moyennant les adaptations nécessaires, pour la détermination de la cotisation de responsabilisation ». En ce qui concerne l'assainissement budgétaire, l'article 39 de la loi du 3 avril 2014 indique que l'effort consenti par la Communauté germanophone pour l'année budgétaire 2014 se chiffrera à 453 432 euros. Pour 2015, la participation à l'assainissement budgétaire est fixée à 2,16 millions d'euros et, à partir de 2016, à 4,32 millions d'euros. Ces montants sont retranchés des dotations fédérales perçues par l'entité.

Par ailleurs, la Communauté germanophone ne bénéficie que dans une mesure limitée et de manière imparfaite des mécanismes de solidarité entre les entités fédérées ; la sixième réforme de l'État ne semble pas avoir changé cette situation. En effet, afin d'aider la Communauté française, exsangue en raison des dépenses qu'elle doit assurer dans le domaine de l'enseignement, la Région wallonne a accepté d'exercer certaines de ses compétences sans exiger le transfert de l'ensemble des moyens financiers correspondant. Il s'agit donc d'un refinancement indirect de la Communauté française. La Communauté germanophone, pour sa part, ne souhaite pas se séparer de l'exercice de compétences pour pouvoir bénéficier d'un mécanisme similaire ; ses contribuables participent cependant au financement indirect de la Communauté française (par les taxes qu'ils paient à la Région wallonne), alors qu'ils ne bénéficient pas de ses services. En 1999, le principe d'une compensation financière a toutefois été accepté, mais, son montant reste faible : pour 2014, cette compensation financière s'élève à 1 497 000 euros sur des recettes globales de 204 212 264 euros, soit 0,73 % du budget de la Communauté germanophone<sup>170</sup>.

Lors du colloque déjà évoqué du 12 mars 2015 au Sénat, le ministre-président Oliver Paasch a demandé l'augmentation des compensations pour les versements annuels de la Région wallonne au profit de la Communauté française, qui visent à soutenir cette dernière et qui sont connus sous le nom d'« emprunts de soudure ». Ces revendications régulièrement répétées (elles apparaissaient déjà dans la note de 1998 précitée) sont largement partagées par les partis germanophones et seront vraisemblablement l'objet de prochaines négociations avec les responsables politiques wallons.

En raison de sa dépendance aux dotations, la Communauté germanophone est dans une position potentiellement plus difficile parce que ces dotations sont calculées en fonction des besoins, sur la base de clés démographiques, et non pas sur la base des recettes

<sup>169</sup> C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 59.

<sup>170</sup> Ces données nous ont été fournies par le Secrétariat général du Ministère de la Communauté germanophone.

fiscales<sup>171</sup>. Or, dans la mesure où la démographie de la Communauté germanophone augmente presque à la même vitesse que celle de la Région wallonne (respectivement + 7,95 % et + 7,52 % entre 2000 et 2015<sup>172</sup>) mais perd du terrain par rapport à la population belge dans son ensemble (+ 9,39 % sur la même période), les moyens de la Communauté germanophone stagneront dans le meilleur des cas à l'avenir, voire diminueront.

Il convient enfin de noter que l'article 180 de la Constitution a été révisé en vue de permettre aux entités fédérées – dont la Communauté germanophone – de confier, moyennant rétribution, des missions à la Cour des comptes afin qu'elle contrôle leurs budgets et comptabilités ainsi que ceux des organismes d'intérêts publics qui en dépendent.

---

<sup>171</sup> C. BEHRENDT, M. VRANCKEN, « La Communauté germanophone et la sixième réforme de l'État », *op. cit.*, p. 59.

<sup>172</sup> Évolutions calculées sur la base des données fournies par le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie : « Population au 1<sup>er</sup> janvier et par âge, 2015-2061 », <http://statbel.fgov.be>.

### 3. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DES INSTITUTIONS BELGES

---

La sixième réforme de l'État a considérablement augmenté le rôle de la Communauté germanophone sur son propre territoire : les chapitres qui précèdent ont montré que cette entité fédérée dispose aujourd'hui d'un plus grand nombre de compétences qu'autrefois. Corrélativement, l'Autorité fédérale et la Région wallonne ont moins d'influence politique dans la région de langue allemande.

En revanche, malgré des souhaits exprimés de longue date, la dernière vague de réformes institutionnelles n'a guère modifié la position de la Communauté germanophone au sein du système fédéral belge : l'entité fédérée germanophone et ses citoyens ne bénéficient actuellement que de peu de garanties juridiques d'être représentés aux autres niveaux de pouvoir.

Il paraît opportun de rappeler quelques données factuelles à propos de la région de langue allemande (3.1). Ceci est en effet utile pour mesurer la place qu'elle occupe au sein du pays et apprécier ensuite, sur des bases objectives, la légitimité de ses aspirations à obtenir une représentation assurée aux différents autres niveaux de pouvoir : l'Union européenne (3.2), l'Autorité fédérale (3.3), la Région wallonne (3.4) et la Province de Liège (3.5).

#### 3.1. LE POIDS DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DE LA BELGIQUE

Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les neuf communes de la région de langue allemande totalisent officiellement 76 328 habitants, soit 0,68 % des 11 209 044 habitants du pays<sup>173</sup>. Parmi ces habitants, un peu plus d'un sur cinq (20,16 %) est un étranger installé sur le territoire belge<sup>174</sup> ; ce taux est bien supérieur à la moyenne nationale, qui s'établit à 11,20 %.

---

<sup>173</sup> Chiffres officiels au 1<sup>er</sup> janvier 2015, publiés par le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie : « Chiffres population, 2010-2015 », <http://statbel.fgov.be>. Les chiffres de la population pour chaque commune sont les suivants : Amblève, 5 511 ; Bullange, 5 503 ; Burg-Reuland, 3 955 ; Butgenbach, 5 609 ; Eupen, 19 122 ; La Calamine, 10 897 ; Lontzen, 5 627 ; Raeren, 10 551 ; Saint-Vith, 9 553.

<sup>174</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2015, le nombre total d'étrangers s'élevait à 284 à Amblève, 470 à Bullange, 374 à Burg-Reuland, 352 à Butgenbach, 2 814 à Eupen, 4 108 à La Calamine, 1 177 à Lontzen, 5 113 à Raeren et 695

La région s'étend sur une aire d'environ 850 km<sup>2</sup> et correspond à un peu moins de 3 % du territoire national <sup>175</sup>. La densité de population y est donc sensiblement inférieure à la moyenne nationale (à peu près 90 habitants par km<sup>2</sup>, contre 367 pour le pays dans son ensemble).

Sur le plan économique, le revenu moyen net imposable par habitant oscillait en 2012, selon les communes, entre 14 287 euros (La Calamine) et 17 268 euros (Raeren). À titre de comparaison, cette moyenne s'établissait, pour la même année, à 15 736 euros en Région wallonne et à 16 651 euros pour l'ensemble de la Belgique <sup>176</sup>. À première vue, les communes germanophones ne se démarquent donc pas sensiblement de la tendance observée ailleurs dans le pays. Ce constat doit cependant être nuancé par le fait que de nombreux habitants de la région de langue allemande travaillent et sont imposés sur leurs revenus à l'étranger, principalement en Allemagne ou au Grand-Duché de Luxembourg : des montants importants ne sont donc pas pris en considération dans le revenu net imposable qui est évoqué ci-dessus.

### 3.2. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

Lors des élections pour le Parlement européen, la région de langue allemande constitue une circonscription à part entière <sup>177</sup>, à laquelle un siège est attribué <sup>178</sup>. Cela signifie que les citoyens germanophones ont l'assurance de pouvoir être représentés par l'un d'entre eux au sein du Parlement européen.

Cette garantie juridique a été acquise en 1993 <sup>179</sup>. Alors que la Belgique venait d'obtenir un siège supplémentaire que francophones et néerlandophones se disputaient, il a été décidé de l'octroyer aux électeurs de la région de langue allemande <sup>180</sup>.

Par rapport à la situation que nous allons décrire dans les prochaines lignes, cette représentation assurée a de quoi surprendre l'observateur. En effet, un siège est réservé aux germanophones au niveau de pouvoir où les sièges sont précisément les plus rares : depuis les élections européennes du 25 mai 2014, il n'y en a que 21 pour l'ensemble de la délégation belge. Les citoyens de la région de langue allemande, qui ne représentent

---

à Saint-Vith. En comparant avec les chiffres de la note précédente, on voit que la part que représentent les étrangers dans la population globale est spécialement élevée à Raeren (48,46 %).

<sup>175</sup> C. SÄGESSER, D. GERMANI, « La Communauté germanophone : histoire, institutions, économie », *op. cit.*, p. 5.

<sup>176</sup> Ces chiffres proviennent de la base de données du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie : « Revenus fiscaux », <http://statbel.fgov.be>.

<sup>177</sup> Article 9, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup>, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars 1989.

<sup>178</sup> Article 10, § 5, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen, *Moniteur belge*, 25 mars 1989.

<sup>179</sup> Cf. l'article 200 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Moniteur belge*, 20 juillet 1993.

<sup>180</sup> Cf. L. NEYCKEN, « Die Deutschsprachige Gemeinschaft in der Europäischen Union », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 1995, p. 647-682.

que 0,68 % de la population globale, bénéficient donc ici d'une forte surreprésentation, puisqu'ils disposent de près de 5 % des sièges disponibles.

Quoi qu'il en soit, ce choix du législateur pose un problème particulier en matière électorale : alors que la Belgique recourt généralement au mode de scrutin proportionnel, l'instauration d'une circonscription uninominale implique une exception à cette tendance. Lorsqu'un seul siège est en jeu dans une circonscription donnée, la dévolution proportionnelle cède nécessairement la place au mode de scrutin majoritaire (ici, à un seul tour) : la formation politique qui obtient la majorité relative des voix obtient le siège concerné, aux dépens de toutes ses rivales<sup>181</sup>. Or, depuis 2002, les élections européennes doivent en principe se tenir au scrutin de type proportionnel<sup>182</sup>, ce qui ne paraît pas, à première vue, compatible avec la situation que nous venons de décrire. La section de législation du Conseil d'État a toutefois estimé, à ce sujet, que les États membres peuvent, pour tenir compte de leurs spécificités nationales, recourir au scrutin majoritaire sans une circonscription électorale, pour autant que le scrutin proportionnel soit d'application dans la grande majorité des autres circonscriptions<sup>183</sup>. L'exigence d'un système proportionnel s'apprécierait donc « non pas en examinant chaque circonscription électorale globalement, mais en examinant le système électoral dans sa totalité »<sup>184</sup>. Cette position est appuyée notamment par le fait que la règle de droit européen pertinente porte que les États peuvent établir des circonscriptions ou d'autres subdivisions électorales, sans porter globalement atteinte au caractère proportionnel du mode de scrutin<sup>185</sup>.

### 3.3. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

Au sein de l'Autorité fédérale, les citoyens de la région de langue allemande se trouvent dans une situation moins favorable qu'au sein de l'Union européenne. Cette constatation vaut pour le pouvoir législatif (3.3.1) et pour le pouvoir exécutif (3.3.2), ainsi que pour d'autres institutions fédérales (3.3.3).

<sup>181</sup> Lors des élections européennes du 25 mai 2014, c'est le CSP qui a largement emporté la victoire (avec 30,34 % des votes valables) ; son candidat titulaire, Pascal Arimont, représente dès lors les Belges de la région de langue allemande au Parlement européen.

<sup>182</sup> Décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, *Journal officiel de l'Union européenne*, L 283, 21 octobre 2002.

<sup>183</sup> Conseil d'État, avis 35.301/2, 28 mai 2003 (Sénat, *Projet de loi portant assentiment à la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 modifiant l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel direct, annexé à la décision 76/787/CECA, CEE, Euratom, et à l'annexe, DOC 3-436/1*, 14 janvier 2004, p. 16-17) ; Conseil d'État, avis 36.079/1, 14 novembre 2003 (Chambre des représentants, *Projet de loi organisant la répartition entre les collèges électoraux du nombre de membres belges à élire au Parlement européen*, DOC 51-582/1, 15 décembre 2003, p. 15-20).

<sup>184</sup> K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS, *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 321.

<sup>185</sup> Article 2 de l'acte portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel, tel que modifié par la décision du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002 précitée.

### 3.3.1. Le Sénat et la Chambre des représentants

Au sein du Parlement fédéral, les citoyens de la région de langue allemande sont représentés par un sénateur. Malgré une réforme assez profonde de la composition du Sénat<sup>186</sup>, la règle selon laquelle le Parlement de la Communauté germanophone désigne un membre en son sein pour siéger au Sénat a subsisté<sup>187</sup>. Proportionnellement, la Communauté germanophone y est même légèrement mieux représentée depuis 2014, puisqu'elle possède au moins<sup>188</sup> 1 siège sur 60 (1,66 %) au lieu d'1 siège sur 71 (1,41 %). En revanche, on peut considérer que la sensible réduction des compétences législatives du Sénat déforce la représentation de la Communauté germanophone au niveau fédéral : celle-ci y est toujours représentée, mais dans un cénacle significativement moins puissant qu'autrefois<sup>189</sup>. L'actuel titulaire de ce siège est Alexander Miesen (PFF) ; il échangera ce poste avec Karl-Heinz Lambertz (SP), actuel président du Parlement de la Communauté germanophone, en septembre 2016<sup>190</sup>.

En revanche, les habitants de la région de langue allemande n'ont aucune garantie d'être représentés au sein de la Chambre des représentants, qui est pourtant l'assemblée principale dans un système parlementaire devenu quasi-monocaméral<sup>191</sup>. Pour l'élection de la Chambre des représentants, il n'existe en effet pas de circonscription propre à la région de langue allemande ; celle-ci est intégrée dans la circonscription de Liège (qui correspond au territoire de la province de Liège). La présence de germanophones à la Chambre dépend donc des aléas de la confection des listes par les partis et du résultat des élections. Dans ce contexte, une formation politique spécifiquement germanophone (c'est-à-dire un parti qui s'adresserait uniquement à l'électorat des communes de langue allemande)

<sup>186</sup> Il n'y a désormais plus d'élections directes pour le Sénat. Parmi ses 60 membres, 50 sont désignés par les Parlements des entités fédérées et 10 sont cooptés par les 50 premiers (cf. le nouvel article 67, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de la Constitution). Au sujet de la réforme du Sénat, cf. C. SÄGESSER, C. ISTASSE, « Le Sénat et ses réformes successives », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2219-2220, 2014 ; R. DANDOY, J. DODEIGNE, M. REUCHAMPS, A. VANDELEENE, « The new Belgian Senate: A (dis)continued evolution of federalism in Belgium? », *Representation*, à paraître en novembre 2015.

<sup>187</sup> Article 67, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup> de la Constitution.

<sup>188</sup> Un habitant de la région de langue allemande, élu député wallon, pourrait en outre être désigné par le Parlement wallon pour siéger au Sénat.

<sup>189</sup> En principe, les lois fédérales sont désormais adoptées par la Chambre des représentants et par le Roi (article 74 de la Constitution) ; le Sénat n'intervient que dans les matières énumérées aux articles 77 (compétence du Sénat sur un pied d'égalité avec la Chambre) et 78 (compétence d'évocation du Sénat et pouvoir du dernier mot laissé à la Chambre).

<sup>190</sup> Sur le Sénat après la sixième réforme de l'État, cf. notamment K. MUYLLE, « De hervorming van de Senaat en de samenvallende verkiezingen, of hoe de ene hervorming de andere dreigt ongedaan te maken », *Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht*, 2013, p. 479 ; K. STANGHERLIN, « De Duitstalige gemeenschap anno 2014 », in A. ALEN *et al.* (dir.), *Het federale België na de zesde Staatshervorming*, *op. cit.*, p. 305-321.

<sup>191</sup> Sur la question de la représentation des habitants de la région de langue allemande à la Chambre des représentants, cf. aussi K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, *op. cit.*, p. 243-286 ; K. MUYLLE, S. THOMAS, « L'emploi de la langue allemande au Parlement fédéral et au Parlement wallon », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, *op. cit.*, p. 65-83.

n'aurait pratiquement aucune chance de franchir le seuil électoral légal <sup>192</sup>, qui consiste en l'espèce à obtenir au moins 5 % des voix exprimées par l'ensemble des électeurs de la circonscription de Liège. En effet, si l'on se réfère aux chiffres des élections fédérales du 25 mai 2014, il s'avère que les 34 946 votes valablement émis par des électeurs de la région de langue allemande représentaient seulement 5,58 % des 626 365 votes valables exprimés dans la circonscription de Liège. Le seuil électoral n'aurait donc été franchi par un parti qui ne se serait adressé qu'aux électeurs des neuf communes germanophones que si au moins 31 319 électeurs, soit 89,62 % des électeurs de la région de langue allemande, avaient soutenu ce parti, ce qui apparaît fort peu réaliste <sup>193</sup>. Les membres de la Chambre des représentants provenant de la région de langue allemande, lorsqu'il y en a au sein de cette assemblée, sont donc en réalité toujours élus comme candidats d'un parti traditionnel qui les a fait figurer en bonne place sur la liste déposée pour la circonscription de Liège. En pratique, la Communauté germanophone s'est retrouvée sans député fédéral entre 2003 et 2007. Depuis 2007, Kattrin Jadin (PFF) y siège de manière continue.

La dernière réforme de l'État n'a pas apporté de satisfaction à la requête des germanophones, qui espèrent depuis longtemps disposer d'une représentation garantie lors des élections pour la Chambre des représentants. Le Conseil de la Communauté germanophone a en effet déjà formulé cette revendication dans sa note du 26 octobre 1998 évoquée précédemment, sans pour autant préciser alors comment il souhaitait réaliser cette représentation en termes institutionnels <sup>194</sup>. Dans une résolution du 17 février 2003, le Conseil a explicitement affirmé qu'il souhaitait non seulement que la Communauté germanophone soit représentée au Sénat, mais également que les habitants de la région de langue allemande bénéficient d'une représentation garantie d'au moins deux députés fédéraux à la Chambre <sup>195</sup>. Il ressort de nos entretiens avec les responsables politiques germanophones que cette revendication est toujours d'actualité ; certains laissent entendre que cette revendication passerait par l'instauration d'une circonscription propre à la région de langue allemande pour les élections fédérales. La réalisation de ce projet pose cependant des difficultés, notamment sur le plan juridique, en ce qu'une circonscription électorale qui aurait l'étendue de la région de langue allemande ne se verrait en principe attribuer qu'un seul siège en vertu de l'article 63 de la Constitution <sup>196</sup>. Or, l'article 62, alinéa 2, de la Constitution impose l'organisation d'un scrutin proportionnel pour l'élection des députés fédéraux, ce qui est incompatible avec l'existence d'une circonscription uninominale. C'est ce que la Cour constitutionnelle, alors Cour d'arbitrage, a jugé en 1994

<sup>192</sup> M. REUCHAMPS, F. ONCLIN, D. CALUWAERTS, P. BAUDEWYNS, « Raising the Threshold, Fighting Fragmentation? Mechanical and Psychological Effects of the Legal Electoral Threshold in Belgium », *West European Politics*, volume 37, n° 5, 2014, p. 1087-1107.

<sup>193</sup> Et encore, ceci ne garantit pas l'obtention d'un siège : il est en outre nécessaire de franchir le seuil électoral naturel, qui peut être plus élevé.

<sup>194</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, DOC 122-2, 26 octobre 1998, p. 11.

<sup>195</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, DOC 125-1, 17 février 2003, p. 32.

<sup>196</sup> Cette disposition prévoit que les 150 sièges de la Chambre des représentants sont répartis entre les circonscriptions électorales au prorata du nombre de leurs habitants. Or, avec 0,68 % de la population belge (cf. *supra*), la région de langue allemande ne pourrait pas obtenir plus d'un siège en application du droit commun.

en réponse à un recours introduit par des citoyens qui se plaignait de l'absence d'une circonscription germanophone pour l'élection de la Chambre des représentants<sup>197</sup>.

La souplesse qui a été admise pour le cas du Parlement européen (cf. *supra*) ne pourrait en principe se concevoir sous l'empire de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution<sup>198</sup>. On observe d'ailleurs que, lorsque le mode de scrutin proportionnel a été instauré en 1899, le législateur a veillé à supprimer toutes les circonscriptions uninominales qui avaient subsisté jusqu'alors<sup>199</sup>. Certes, on peut soutenir qu'il conviendrait de tenir compte de la spécificité de la région de langue allemande pour déroger au principe et instaurer exceptionnellement une circonscription uninominale ; le choix de s'engager dans cette voie reviendrait toutefois sans doute au constituant, de sorte que le législateur ne pourrait instaurer une telle mesure qu'après une révision adéquate de l'article 62, alinéa 2, de la Constitution.

Une solution alternative permettrait d'offrir une représentation garantie aux citoyens des communes germanophones sans renoncer au système proportionnel : il s'agirait de créer une circonscription plurinomiale pour la région de langue allemande. La réalisation de cette idée aurait l'avantage de favoriser l'accès à la Chambre des représentants de candidats germanophones issus de plusieurs partis et de diversifier ainsi la représentation des citoyens de langue allemande. Elle impliquerait cependant une surreprésentation des germanophones au sein de la chambre basse<sup>200</sup> et nécessiterait pour cette raison une révision de l'article 63 de la Constitution<sup>201</sup>. Une autre solution envisageable consisterait à élire un seul député fédéral dans la région de langue allemande selon un mode de scrutin différent, connu sous le nom de « vote alternatif », qui permet aux électeurs de classer les candidats dans l'ordre de leur préférence et de prendre en compte, le cas échéant, les choix secondaires qu'ils ont émis<sup>202</sup>.

<sup>197</sup> Selon la Cour, le principe de la représentation proportionnelle « s'oppose à ce qu'on ne puisse n'élire qu'un seul député dans une circonscription électorale déterminée, ce qui serait inévitablement le cas d'une circonscription électorale distincte pour la région de langue allemande » (Cour d'arbitrage, arrêt n° 90/94, 22 décembre 1994, B.3.4).

<sup>198</sup> En sens contraire : K. MUYLLE, « Le mode de scrutin », *op. cit.*, p. 317-322.

<sup>199</sup> Chaque circonscription comptait alors au moins 3 sièges. À ce sujet, cf. F. BOUHON, *Droit électoral et principe d'égalité. L'élection des assemblées législatives en droit allemand, belge et britannique*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 392-393.

<sup>200</sup> Tant que le nombre de députés est fixé à 150 et que la population de la région de langue allemande se maintient dans le même ordre de grandeur par rapport à la population de l'ensemble du pays, l'octroi de plus d'un siège à une potentielle circonscription germanophone impliquerait une surreprésentation de ses habitants.

<sup>201</sup> Une nouvelle version de cet article pourrait ainsi prévoir que 2 ou 3 sièges sur les 150 reviennent à la circonscription germanophone et organiser une répartition des sièges restants (dans notre exemple, ils seraient 148 ou 147) entre les autres circonscriptions du pays. C'est une formule de ce type qui est consacrée par l'article 10, § 3, de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen (*Moniteur belge*, 25 mars 1989).

<sup>202</sup> Lors du dépouillement, on ne prend d'abord en considération que les premières préférences émises par les électeurs ; si un candidat obtient la majorité absolue sur cette base, les opérations électorales sont terminées et ce dernier est élu. Dans le cas contraire, on élimine le candidat qui est arrivé en dernière position et on répartit les bulletins attribués à ce candidat entre tous les autres en fonction des deuxièmes préférences indiquées sur ces bulletins. On procède de la sorte jusqu'à ce qu'un candidat obtienne une majorité absolue de bulletins en sa faveur. En réalité, ce système original est construit dans un esprit semblable à celui du scrutin à plusieurs tours, à la différence près que les électeurs ne se déplacent qu'une seule fois et expriment sur le même bulletin de vote leur premier choix ainsi que leurs autres préférences dont il sera éventuellement tenu compte.



Pour compléter le propos, il faut encore rappeler que la Constitution distingue en son article 43 deux groupes linguistiques dans chacune des chambres du Parlement fédéral : le groupe linguistique français et le groupe linguistique néerlandais. D'emblée, on comprend que les élus fédéraux germanophones ne bénéficient pas d'un statut propre, comparable à celui de leurs homologues francophones et néerlandophones. Plus précisément, les membres de la Chambre des représentants qui ont été élus dans l'arrondissement de Verviers (qui inclut la région de langue allemande) font automatiquement partie du groupe linguistique français<sup>203</sup>. Contrairement aux députés élus dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la langue dans laquelle ils prêtent serment lors de leur entrée en fonction n'a aucune influence sur leur appartenance à un groupe linguistique<sup>204</sup>. Au Sénat, où il n'existe pas non plus de groupe linguistique allemand, le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone (cf. *infra*) n'appartient à aucun des deux groupes linguistiques<sup>205</sup>. Au-delà de l'aspect symbolique que présente la question, la situation décrite a également des effets pratiques importants. Ainsi, le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, en tant qu'il est exclu de tout groupe linguistique, ne peut pas utilement prendre part à l'activation de la sonnette d'alarme qui requiert le soutien de trois quarts des membres d'un groupe linguistique<sup>206</sup>. Quant aux éventuels députés fédéraux issus de la région de langue allemande, ils n'ont l'opportunité de le faire qu'avec des députés du groupe linguistique français dont ils font nécessairement partie.

Par ailleurs, la position particulière des parlementaires fédéraux germanophones par rapport aux groupes linguistiques se ressent dans le cadre de l'élaboration des lois spéciales. Pour être valable, une loi spéciale doit être adoptée à la majorité des suffrages dans chaque groupe linguistique de chacune des chambres, à la condition que la majorité des membres de chaque groupe se trouve réunie (question de quorum) et pour autant que le total des votes positifs émis dans les deux groupes linguistiques atteigne les deux tiers des suffrages exprimés<sup>207</sup>. À la Chambre des représentants, les éventuels membres germanophones peuvent intervenir au même titre que tous les autres députés du groupe linguistique français. En revanche, au Sénat, la voix du membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone ne devrait en principe pas être comptabilisée en raison toujours de son exclusion des groupes linguistiques auxquels la procédure spéciale se réfère ; en pratique, une interprétation souple de la disposition constitutionnelle pertinente permet de prendre sa voix en considération, mais uniquement pour le calcul de la majorité des deux tiers. Cette pratique est désormais institutionnalisée dans le règlement du Sénat : « Lors du calcul de la majorité spéciale visée par l'article 4, alinéa 3, de la Constitution, le vote positif émis par le sénateur désigné par le Parlement de la Communauté germanophone est pris en compte aussi bien dans les suffrages exprimés que dans le total des votes positifs. »<sup>208</sup>

<sup>203</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux Conseils culturels pour la Communauté culturelle française et pour la Communauté culturelle néerlandaise, *Moniteur belge*, 6 juillet 1971.

<sup>204</sup> Article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 3 juillet 1971.

<sup>205</sup> Article 43, § 2, al. 2, de la Constitution.

<sup>206</sup> Article 54 de la Constitution.

<sup>207</sup> Article 4, al. 3, de la Constitution.

<sup>208</sup> Article 15, al. 2, du règlement du 17 décembre 2013.

En réponse à ces difficultés, le Conseil de la Communauté germanophone a revendiqué dans une résolution du 10 juin 2002 un groupe linguistique propre pour son ou ses sénateur(s) jouissant « en principe » des mêmes droits que les autres sénateurs<sup>209</sup>. Un an plus tard, dans une résolution du 17 février 2003, il a précisé qu'il souhaitait être représenté au Sénat par au moins deux membres et qu'il ne pouvait plus être question que ceux-ci disposent des mêmes droits « en principe », mais bien des mêmes droits tout court<sup>210</sup>. Cette revendication a également été émise pour la Chambre des représentants dans une résolution du 26 mars 2007<sup>211</sup>.

Enfin, toujours en connexion avec le pouvoir législatif fédéral, il est à noter que toute modification des lois qui concernent directement la Communauté germanophone, notamment les modifications de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, doit être soumise à l'avis du Parlement de ladite Communauté, qui est donc susceptible d'exercer une certaine influence sur le contenu de la modification envisagée<sup>212</sup>. On est cependant en droit de se demander si cette influence suffit pour protéger valablement les intérêts de la Communauté germanophone. La loi du 31 décembre 1983 a en effet été modifiée dans le cadre de la sixième réforme de l'État par la loi du 19 avril 2014. Le Parlement de la Communauté germanophone a rendu son avis le 3 février 2014 et a attiré l'attention sur plusieurs points de sous-financement<sup>213</sup>. Le législateur fédéral a néanmoins maintenu la modification sans adaptations. À l'issue d'après négociations, le Conseil des ministres fédéral a finalement décidé, en sa réunion du 17 juillet 2015, d'augmenter la dotation pour la Communauté germanophone à la hauteur de ce qui était revendiqué par celle-ci (3 millions d'euros en 2015 et 7 millions d'euros par an à partir de 2016)<sup>214</sup>. Une solution politique a donc finalement été trouvée, mais elle n'assure en rien la prise en compte des intérêts germanophones à l'avenir.

### 3.3.2. Le gouvernement fédéral

Faibles en ce qui concerne le pouvoir législatif, les garanties juridiques, pour les citoyens de la région de langue allemande, d'être représentés au sein des institutions fédérales sont nulles quand on considère le pouvoir exécutif.

<sup>209</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Reform der politischen Einrichtungen*, DOC 96-3, 10 juin 2002, p. 3.

<sup>210</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, DOC 125-1, 17 février 2003, p. 32.

<sup>211</sup> Parlement de la Communauté germanophone, *Resolution an die Föderalregierung und an das föderale Parlament in Bezug auf die Erklärung zur Revision der Verfassung*, DOC 97-3, 26 mars 2007, p. 2.

<sup>212</sup> Article 78 de la loi du 31 décembre 1983. À ce propos, cf. notamment K. MUYLLE, « La représentation de la Communauté germanophone au sein des institutions fédérales : entre la logique de la participation et celle de la protection d'une minorité », *op. cit.*, p. 267-271.

<sup>213</sup> Notamment en matière de lits de maisons de repos et pour des constructions aux hôpitaux d'Eupen et de Saint-Vith. Cf. Parlement de la Communauté germanophone, *Begründetes Gutachten zum Gesetzesvorschlag zur Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1983 über institutionelle Reformen für die Deutschsprachige Gemeinschaft*, DOC 206-3, 3 février 2014, p. 4-6.

<sup>214</sup> Les chiffres proviennent d'un communiqué de presse de la Chancellerie du Premier ministre : « Augmentation de la dotation fédérale de la Communauté germanophone », 17 juillet 2015, [www.presscenter.org](http://www.presscenter.org).

La disposition constitutionnelle pertinente, à savoir l'article 99 de la Loi fondamentale, a été pensée dans l'optique d'une Belgique essentiellement composée de deux grandes communautés<sup>215</sup> ; elle prévoit que le Conseil des ministres, qui compte quinze membres au plus, doit être composé d'autant de ministres d'expression française que de ministres d'expression néerlandaise, le Premier ministre éventuellement excepté. Certes, cette règle n'exclut pas la nomination de ministres germanophones, qui seraient le cas échéant comptabilisés au sein de l'un ou de l'autre contingent linguistique<sup>216</sup>. Elle n'offre cependant aucune garantie de la présence d'un citoyen germanophone au Conseil des ministres ; et il n'en va pas autrement du gouvernement étendu aux secrétaires d'État<sup>217</sup>. Il importe tout de même de préciser qu'aucune des quatre régions linguistiques du pays ne bénéficie d'une garantie de cet ordre ; ainsi, en théorie, les ministres francophones pourraient tous être des habitants de la région bilingue de Bruxelles-Capitale (il n'y aurait alors aucun ministre wallon) ou au contraire tous résider en région de langue française ou allemande (aux dépens de la représentation bruxelloise), voire habiter en région de langue néerlandaise ou – rien ne l'interdit – en dehors du territoire national.

En pratique, le gouvernement fédéral belge n'a jamais compté de membre germanophone, à l'exception de Guillaume (dit Willy) Schyns (CSP), alors bourgmestre de La Calamine, qui a officié comme secrétaire d'État aux Cantons de l'Est et au Tourisme du gouvernement Leburton I entre le 26 janvier et le 23 octobre 1973. Une représentation au sein du pouvoir exécutif fédéral n'a d'ailleurs jamais fait l'objet de revendications de la part des responsables politiques germanophones.

### 3.3.3. Le comité de concertation

La Communauté germanophone n'est pas non plus représentée dans la composition ordinaire de ce carrefour du système fédéral belge que constitue le comité de concertation. Celui-ci compte en principe douze membres dans le respect de la parité linguistique : six ministres fédéraux (dont le Premier ministre), le ministre-président du gouvernement wallon, le ministre-président du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et un de ses membres appartenant à l'autre groupe linguistique, le ministre-président du gouvernement de la Communauté française et deux membres du gouvernement flamand (dont le ministre-président)<sup>218</sup>.

Depuis 2007, la loi prévoit toutefois que le ministre-président de la Communauté germanophone a voix délibérative au comité de concertation pour la prévention des

<sup>215</sup> M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein du conseil des ministres », *Res Publica*, volume 49, n° 4, 2007, p. 602-627 ; M. REUCHAMPS, « La parité linguistique au sein des "gouvernements" bruxellois », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, volume 53, n° 2, 2008, p. 181-199.

<sup>216</sup> Ainsi, les membres de la Chambre des représentants qui résident dans la région de langue allemande et qui seraient nommés ministres seraient considérés comme des ministres d'expression française, parce qu'ils relèvent juridiquement du groupe linguistique français de la Chambre (en ce sens, cf. F. DELPÉRÉE, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles/Paris, Bruylant/Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2000, p. 418).

<sup>217</sup> Cf. l'article 104 de la Constitution.

<sup>218</sup> Article 31, § 1<sup>er</sup>, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, *Moniteur belge*, 15 août 1980.

conflits qui impliquent soit le Parlement soit le gouvernement de la Communauté germanophone<sup>219</sup>.

### 3.3.4. La magistrature

Ce que l'on vient d'observer dans les lignes qui précèdent se confirme à propos d'autres institutions fédérales. Ainsi, les habitants de la région de langue allemande ne disposent guère d'assurance de représentation au sein de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État ou des autres juridictions du pays. Toutefois, afin d'assurer aux justiciables germanophones la possibilité d'accéder aux services de la justice dans leur langue, la législation impose une garantie minimale : un certain nombre de magistrats doivent maîtriser l'allemand.

Cela s'applique notamment à la Cour constitutionnelle. L'une des caractéristiques de cette juridiction est sa composition paritaire sur le plan linguistique : son siège est constitué de six juges francophones et de six juges néerlandophones<sup>220</sup>. Cependant, il est prévu qu'un juge de la Cour « doit justifier d'une connaissance suffisante de l'allemand »<sup>221</sup>. Il peut bien entendu être satisfait à cette condition par un juge dont l'allemand n'est pas la langue maternelle, pour autant qu'il puisse démontrer sa connaissance de cette langue.

Une règle identique est applicable pour un membre du Conseil d'État et pour deux auditeurs auprès de cette haute juridiction<sup>222</sup>. La faiblesse des garanties juridiques dans ce domaine n'est pas incompatible avec l'émergence, dans la pratique, de personnalités germanophones ; ainsi, la fonction de premier président du Conseil d'État est actuellement occupée par Yves Kreins, dont la langue maternelle est l'allemand.

Enfin, la connaissance de l'allemand par des magistrats est aussi imposée par la loi au sein de certaines juridictions judiciaires. En ce qui concerne le sommet de la pyramide, un membre du siège de la Cour de cassation ainsi qu'un membre du parquet près cette juridiction doivent justifier de la connaissance de la langue allemande<sup>223</sup>. On relève à cet égard que, depuis le 16 avril 2015, le juriste germanophone André Henkes exerce la fonction de premier avocat général près la Cour de cassation, soit la deuxième position dans la hiérarchie du ministère public attaché à la juridiction suprême. La maîtrise de l'allemand doit aussi être démontrée par un certain nombre d'autres magistrats : un magistrat fédéral<sup>224</sup> ; un substitut du procureur du Roi de Liège, spécialisé en matière fiscale<sup>225</sup> ; à la cour d'appel de Liège, six conseillers, un avocat général et un substitut

<sup>219</sup> Article 31, § 3, de la loi du 9 août 1980.

<sup>220</sup> Article 31, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *Moniteur belge*, 7 janvier 1989. L'article 31, al. 2, de la même loi spéciale précise que la qualité de juge d'expression française ou d'expression néerlandaise est déterminée soit par la langue du diplôme (pour les six juges qui ont précédemment exercé une profession juridique visée à l'article 34, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la même loi spéciale), soit par le groupe linguistique parlementaire dont ils faisaient partie en dernier lieu (pour les six juges qui ont précédemment mené une carrière parlementaire).

<sup>221</sup> Article 34, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, *Moniteur belge*, 7 janvier 1989.

<sup>222</sup> Article 73, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

<sup>223</sup> Article 43 quater, al. 5, de la loi du 15 juin 1935 concernant l'emploi des langues en matière judiciaire, *Moniteur belge*, 22 juin 1935.

<sup>224</sup> Article 43 bis, § 4, al. 6, de la loi du 15 juin 1935.

<sup>225</sup> Article 43, § 1<sup>er</sup>, al. 4, de la loi du 15 juin 1935.

du procureur général<sup>226</sup> ; à la cour du travail de Liège, deux conseillers, quatre conseillers sociaux et un avocat général ou un substitut général<sup>227</sup>. Bien entendu, la connaissance de l'allemand doit aussi être justifiée par les magistrats nommés auprès des juridictions de l'arrondissement judiciaire d'Eupen<sup>228</sup>. C'est aussi l'occasion de rappeler que l'arrondissement judiciaire d'Eupen a survécu à la réforme des institutions judiciaires que le pays a récemment connue<sup>229</sup>, alors que les limites des autres arrondissements sont en principe alignées sur les limites des provinces<sup>230</sup>. Enfin, le code judiciaire exige que la connaissance de l'allemand soit aussi justifiée par un membre du Conseil supérieur de la Justice, lequel joue un rôle décisif dans la nomination des magistrats<sup>231</sup>.

### 3.4. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DE LA RÉGION WALLONNE

L'analyse que nous avons développée pour le niveau fédéral – sauf le cas particulier du Sénat – peut largement être transposée à la Région wallonne : ni la Communauté germanophone en tant qu'institution, ni les citoyens de la région de langue allemande en tant que collectivité ne jouissent de l'assurance d'être représentés dans les instances législative et exécutive de la Région wallonne<sup>232</sup>.

En ce qui concerne l'opportunité et la constitutionnalité de l'instauration d'une circonscription germanophone pour les élections du Parlement wallon, la situation est un peu différente de celle que nous avons examinée pour la Chambre des représentants. En effet, si l'on se base sur les chiffres officiels de la population au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>233</sup> et que l'on applique le calcul de répartition des sièges déterminé par la loi<sup>234</sup>, une circonscription qui correspondrait à la région de langue allemande recevrait 2 sièges<sup>235</sup>. La circonscription électorale de Verviers, réduite à sa partie francophone, passerait quant à elle de 6 à 4 sièges,

<sup>226</sup> Article 43 bis, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi du 15 juin 1935.

<sup>227</sup> Article 43 ter, § 1<sup>er</sup>, al. 2, de la loi du 15 juin 1935.

<sup>228</sup> Article 45 bis, de la loi du 15 juin 1935.

<sup>229</sup> Cf. la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2013 portant réforme des arrondissements judiciaires et modifiant le code judiciaire en vue de renforcer la mobilité des membres de l'ordre judiciaire, *Moniteur belge*, 10 décembre 2013.

<sup>230</sup> À ce sujet, cf. notamment M. LAZARUS, K. STANGHERLIN, « La réforme de l'arrondissement judiciaire d'Eupen – un arrondissement à part », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, op. cit., p. 105-130.

<sup>231</sup> Article 259 bis-1, § 3, et 259 bis-8, du code judiciaire.

<sup>232</sup> Sur ce thème, cf. notamment S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », in K. STANGHERLIN (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique - Die Deutschsprachige Gemeinschaft Belgiens*, op. cit., p. 447-480 ; K. MUYLLE, S. THOMAS, « L'emploi de la langue allemande au Parlement fédéral et au Parlement wallon », op. cit., p. 65-83.

<sup>233</sup> Chiffres publiés par le SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie : « Chiffres population, 2010-2015 », <http://statbel.fgov.be>.

<sup>234</sup> Pour ce qui concerne le Parlement wallon, le mode de calcul est arrêté par l'article 26 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui reprend les principes de l'article 63 de la Constitution, applicable quant à lui à la Chambre des représentants.

<sup>235</sup> Nos calculs montrent qu'un siège serait attribué de manière directe (car la population de la région de langue allemande représente plus d'1/75<sup>e</sup>, mais moins de 2/75<sup>e</sup>, de la population de la Région wallonne) et qu'un autre serait obtenu sur la base du sixième plus grand excédent, sur 8 sièges disponibles au second tour de répartition.

tandis que les autres circonscriptions de la Région ne seraient pas affectées par cette modification<sup>236</sup>. Dès lors, les élections régionales wallonnes pourraient être organisées dans la nouvelle circonscription d'Eupen sans déroger aux règles de droit électoral en vigueur : un scrutin proportionnel pourrait y être tenu, même s'il présenterait l'inconvénient de n'offrir d'accès au Parlement wallon qu'aux candidats d'un ou deux partis. Avec seulement 2 sièges disponibles, le scrutin proportionnel n'atteint en effet que partiellement l'objectif qui lui est assigné et qui consiste à répartir les mandats entre les forces politiques en fonction de leur poids respectif<sup>237</sup>. Il ne s'agirait toutefois pas d'une situation unique puisque, en droit positif, la circonscription de Neufchâteau–Virton ne compte que 2 sièges<sup>238</sup>.

La question de savoir s'il serait opportun de créer, dans ce contexte, une circonscription électorale propre à la région de langue allemande correspond à un dilemme difficile à trancher : faut-il préférer un système qui assure une représentation propre à la région de langue allemande mais qui réserve l'accès au Parlement wallon aux seules formations politiques majeures ou, au contraire, abandonner l'idée d'une représentation garantie pour les germanophones du pays afin de permettre à de plus petits partis d'obtenir des sièges ? Par exemple, le parti Ecolo, qui obtient souvent 1 des 6 sièges de la circonscription électorale de Verviers<sup>239</sup>, aurait des difficultés à en conserver dans l'hypothèse où cette circonscription serait divisée en deux sur une base linguistique<sup>240</sup>. Pour dépasser ce dilemme, le Conseil de la Communauté germanophone avait suggéré en 1992 la création d'une circonscription électorale propre, sans apparentement, comprenant au moins trois mandats parlementaires<sup>241</sup>, ce qui impliquerait cependant une surreprésentation des habitants de la région de langue allemande au Parlement wallon et les difficultés juridiques et politiques qui y sont liées.

On relève enfin que la revendication des germanophones d'être représentés de façon assurée au Parlement wallon est liée, depuis la note du Conseil de la Communauté germanophone du 26 octobre 1998, à la condition que la région de langue allemande continue de faire partie de la Région wallonne<sup>242</sup>. Si l'aspiration des responsables politiques de la Communauté germanophone à exercer l'ensemble des compétences régionales sur le territoire de la région de langue allemande – aspiration qui existait donc déjà en 1998 – venait à être concrétisée, la question de la représentation au sein des institutions wallonnes ne se poserait logiquement plus.

<sup>236</sup> Calculs propres, dont les résultats ont été comparés avec la répartition actuelle des sièges, qui est fixée par l'arrêté du gouvernement wallon du 28 février 2013 portant répartition des membres du Parlement wallon entre les circonscriptions électorales (*Moniteur belge*, 12 mars 2013).

<sup>237</sup> À ce sujet, dans un arrêt qui concernait les élections provinciales en Région flamande, la Cour constitutionnelle a considéré que le mode de scrutin proportionnel ne pouvait en principe être mis en œuvre que si chaque circonscription comptait au moins 4 sièges : Cour constitutionnelle, arrêt n° 149/2007, 5 décembre 2007 (cf. F. BOUHON, « Le seuil électoral au seuil de l'égalité. Note sous l'arrêt n° 149/2007 de la Cour constitutionnelle », *Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, volume 15, 2008, p. 645-661).

<sup>238</sup> Cf. l'arrêté du gouvernement wallon du 28 février 2013 précité.

<sup>239</sup> Ce fut le cas en 1995, 1999, 2004 et 2014 ; en 2009, Ecolo a obtenu 2 sièges dans la circonscription.

<sup>240</sup> Le système d'apparement ne pourrait que partiellement réduire cette difficulté.

<sup>241</sup> Résolution du 25 mai 1992 relative à l'extension du statut d'autonomie de la Communauté germanophone : Conseil de la Communauté germanophone, *Ausführlicher Bericht*, DOC 12, 25 mai 1992.

<sup>242</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, DOC 122-2, 26 octobre 1998, p. 12.

À propos du Parlement wallon, il est opportun de rappeler ici d'autres particularités en lien avec la situation des germanophones du pays. Lorsqu'ils prêtent serment au début de la législature, les membres nouvellement élus du Parlement wallon peuvent utiliser le français ou l'allemand. Le fait de prononcer le serment parlementaire exclusivement ou en premier lieu en langue allemande permet aux députés d'affirmer publiquement leur lien avec la partie germanophone de la Wallonie, mais a aussi deux conséquences juridiques importantes. D'une part, le député concerné ne pourra – contrairement à tous les autres membres du Parlement wallon – siéger également au Parlement de la Communauté française, où il sera remplacé par un suppléant<sup>243</sup>. Ceci est une application du principe démocratique selon lequel des représentants élus ne peuvent prendre part qu'aux décisions qui sont susceptibles de s'appliquer aux citoyens qu'ils représentent – or, les règles de la Communauté française ne concernent pas les habitants de la région de langue allemande, qui sont soumis en la matière à celles de la Communauté germanophone. Cette règle, qui peut *a priori* sembler être un détail, est en pratique un incitatif supplémentaire pour les partis politiques de présenter des candidats germanophones sur leurs listes pour l'élection du Parlement wallon. D'autre part, dans la même logique, le député wallon qui a prêté serment exclusivement ou en premier lieu en allemand se trouvera empêché de participer au vote au sein du Parlement wallon sur les matières qui relèvent de la Communauté française mais que la Région wallonne exerce en application des accords passés par ces deux entités fédérées en vertu de l'article 138 de la Constitution<sup>244</sup>. Cette règle de bon sens se heurte cependant à la pratique des « décrets mixtes », qui portent à la fois sur des matières régionales et communautaires. D'un point de vue juridique, le Conseil d'État considère que ces décrets ne sont pas compatibles avec la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui impose de traiter les deux types de matières dans des décrets séparés<sup>245</sup>. Dans la réalité, l'élaboration de tels décrets est encouragée par la volonté politique de mener des projets coordonnés et cohérents qui sont susceptibles d'englober des compétences diverses<sup>246</sup>. La pratique développée par le Parlement wallon consiste à procéder à deux scrutins sur le même texte : une fois sans et une fois avec les membres germanophones<sup>247</sup>. Pour les responsables politiques germanophones, ces décrets mixtes sont une source de difficultés, en ce qu'ils tendent parfois à rogner sur les compétences de la Communauté germanophone. En effet, lorsque la Région wallonne règle simultanément des matières régionales (par exemple, l'économie), qui échappent à la Communauté germanophone, et des matières communautaires (par exemple, l'enseignement), qu'il revient à la Communauté germanophone de gérer elle-même sur son territoire, les décisions wallonnes peuvent venir empiéter dans la sphère de compétence de cette dernière Communauté<sup>248</sup>.

Enfin, il convient de noter qu'aucune règle juridique n'assure aux habitants de la région de langue allemande d'être représentés au sein du gouvernement wallon. De même qu'au

<sup>243</sup> Article 24 bis, § 4, al. 2, et § 5, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>244</sup> Article 50, al. 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

<sup>245</sup> Cf. notamment l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 32.406/2 du 25 octobre 2001 (Sénat, *Proposition de loi spéciale modifiant l'article 50 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, déposée par R. Thissen, J.-F. Istasse, O. de Clippele, M. Cheron et L. Siquet. Avis du Conseil d'État*, DOC 2-386/2, 30 octobre 2001, p. 2).

<sup>246</sup> Cf. S. THOMAS, « Les relations entre la Communauté germanophone et la Région wallonne », *op. cit.*, p. 466.

<sup>247</sup> *Ibidem*, p. 465.

<sup>248</sup> À ce sujet, cf. notamment K. STANGHERLIN, « De Duitstalige gemeenschap anno 2014 », *op. cit.*, p. 305 et s.

niveau fédéral, cela n'a d'ailleurs jamais fait l'objet de revendications de la part des acteurs politiques germanophones.

### 3.5. LA REPRÉSENTATION DE LA RÉGION DE LANGUE ALLEMANDE AU SEIN DE LA PROVINCE DE LIÈGE

La région de langue allemande est intégralement incluse dans le territoire de la Province de Liège, qui est d'ailleurs la seule province bilingue du pays. Il paraît dès lors utile d'examiner la manière dont la Communauté germanophone et ses habitants sont représentés au sein des institutions de ladite province. Nous nous intéresserons ensuite à la volonté de la Communauté d'exercer elle-même les compétences provinciales, en prenant son autonomie par rapport aux institutions liégeoises.

Les habitants de la région de langue allemande sont juridiquement assurés d'être représentés au conseil de la Province de Liège ; il s'agit là d'une différence importante par rapport à leur situation à l'égard de la Chambre des représentants ou du Parlement wallon (cf. *supra*). En effet, la région de langue allemande correspond à l'une des dix circonscriptions – appelées districts – qui sont utilisées pour organiser les élections du conseil de la Province de Liège<sup>249</sup>. Sur les 56 membres de cette assemblée<sup>250</sup>, quatre sont élus au sein de cette circonscription – le district d'Eupen – par les électeurs qui y sont domiciliés<sup>251</sup>. Deux remarques s'imposent à ce sujet. D'une part, le district d'Eupen compte un nombre suffisant de sièges pour qu'une répartition proportionnelle puisse y être opérée : on ne fait pas face à la difficulté du siège unique qui serait en principe rencontrée en cas de création d'une circonscription propre pour l'élection de la Chambre des représentants (cf. *supra*). D'autre part, il convient de nuancer le propos en précisant que les résultats définitifs des élections provinciales dans le district d'Eupen peuvent dépendre dans une certaine mesure de votes exprimés dans d'autres districts de l'arrondissement de Verviers ; en effet, le droit régional wallon prévoit le recours à la technique de l'appareillement au niveau des arrondissements, lorsqu'il reste des mandats à attribuer parce qu'aucune liste n'aurait atteint le nombre de voix requis à cet effet<sup>252</sup>. Une telle opération suppose toutefois que deux ou plusieurs listes de candidats qui se présentent chacune dans des districts électoraux distincts au sein d'un même arrondissement administratif (par exemple, le district d'Eupen et celui de Dison) aient manifesté avant les élections leur intention de former un groupe afin de bénéficier des effets éventuels de l'appareillement<sup>253</sup>. À cet égard, des citoyens germanophones ont reproché au législateur régional wallon de ne pas avoir prévu d'aménagement aux règles d'appareillement pour

<sup>249</sup> Dans chaque province wallonne, les élections du conseil sont organisées sur la base de plusieurs districts auxquels sont attribués un nombre de sièges déterminé en fonction du nombre d'habitants (le principe est énoncé par l'article L-2212-6 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, et la division du territoire des provinces est réalisée par une annexe, visée par cette disposition, et consultable à la fin du Code).

<sup>250</sup> Article 2212-5, al. 1<sup>er</sup>, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

<sup>251</sup> Arrêté du gouvernement wallon du 26 avril 2012 portant répartition des conseillers provinciaux entre les districts électoraux, *Moniteur belge*, 4 mai 2012.

<sup>252</sup> Article L-4112-22, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

<sup>253</sup> Article L-4112-22, § 1<sup>er</sup>, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.



la région de langue allemande. En réponse à un recours en annulation, la Cour constitutionnelle a affirmé ce qui suit : « Bien que le législateur décréteil puisse prendre en compte la spécificité de la Communauté germanophone, dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, pour déterminer son système électoral, il n'en découle pas qu'il serait tenu de déroger, en l'espèce, au système de groupement tel qu'il est applicable pour toutes les provinces de la Région wallonne. »<sup>254</sup> On retiendra, au-delà de la question particulière de l'appareillement, que cet arrêt permet au législateur régional wallon de prendre en considération, dans une certaine mesure, la situation particulière de la Communauté germanophone.

En ce qui concerne les autres organes de la Province de Liège, il n'existe pas de garantie juridique de représentation pour les citoyens domiciliés dans la région de langue allemande. Il n'y a par exemple aucune règle qui assurerait une présence germanophone au sein du collège provincial<sup>255</sup>.

La question de la représentation de la Communauté germanophone et de ses habitants au sein des institutions de la Province de Liège ne se pose toutefois qu'aussi longtemps que la région de langue allemande demeure sous l'emprise des décisions provinciales. Or, depuis la note du 26 octobre 1998 déjà citée à plusieurs reprises, les responsables politiques germanophones expriment le vœu de voir leur Communauté prendre son autonomie par rapport à la Province de Liège et d'exercer elle-même les compétences qui relèvent des provinces<sup>256</sup>. Le principal argument qui fonde ce souhait est le suivant : en région de langue allemande, la Province de Liège exerce, dans une certaine mesure, des compétences similaires à celle de la Communauté germanophone (par exemple, en matière d'enseignement ou de culture) et il paraît peu efficace de maintenir deux niveaux de pouvoir distincts sur un si petit territoire. Il existe aussi une certaine incongruité dans la situation institutionnelle actuelle : dans la mesure où les institutions provinciales sont conçues comme des autorités subordonnées aux Régions, mais aussi à l'Autorité fédérale et aux Communautés (qui se partagent par exemple la tutelle sur les décisions qu'elles prennent), la Communauté germanophone occupe une position ambiguë en ce que son territoire ne couvre qu'une partie de celui d'une province. Il ne semblerait donc pas illogique, dans une structure fédérale, que la frontière entre deux entités fédérées corresponde également à une limite provinciale.

Par ailleurs, les responsables politiques germanophones jugent que la Province de Liège fournit peu de services en langue allemande et propose des prestations peu accessibles aux habitants de l'est du pays (l'exemple de l'enseignement est à nouveau pertinent). Plutôt que de demander à la Province de Liège de développer davantage de services en

<sup>254</sup> Cour constitutionnelle, arrêt 78/2007, 16 mai 2007, B.6.

<sup>255</sup> On relève qu'autrefois, l'article 52, § 1<sup>er</sup>, al. 2, du décret wallon du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (*Moniteur belge*, 30 mars 2004), dont le texte a été repris à l'article L2212-40 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, prévoyait qu'« un des députés provinciaux au moins est choisi par le conseil, dans chaque arrondissement judiciaire, parmi les conseillers élus ou domiciliés dans le ressort ». Le texte précisait cependant que, « pour l'application de la disposition, les arrondissements judiciaires de Verviers et d'Eupen sont considérés comme ne formant qu'un seul arrondissement ». Il n'existait donc pas de représentation garantie pour les germanophones au sein l'exécutif provincial. La version actuelle de l'article L2212-40 du Code wallon ne prévoit par ailleurs plus de garantie de représentation au sein du collège provincial pour aucun arrondissement judiciaire.

<sup>256</sup> Conseil de la Communauté germanophone, *Note des Rates der Deutschsprachigen Gemeinschaft über die Bewertung der augenblicklichen föderalen Staatsstruktur*, DOC 122-2, 26 octobre 1998, p. 3.

allemand, la Communauté germanophone préférerait prendre elle-même en charge ses compétences pour ce qui concerne le territoire de langue allemande.

Il convient cependant de noter que la maîtrise des compétences provinciales par la Communauté germanophone, si elle se concrétise, ne sera probablement pas le fruit d'une réforme de la Constitution et de lois spéciales ou ordinaires. Les responsables politiques de la Communauté germanophone ne s'attendent en effet pas à une révision du tracé de la Province de Liège, qui nécessiterait d'ailleurs une modification de la Constitution ; la voie qui leur semble la plus réaliste consiste à procéder à une nouvelle application de l'article 139 de la Constitution : la Région wallonne transférerait l'exercice de la compétence provinciale à la Communauté germanophone, afin que celle-ci puisse ensuite réorganiser la gestion des affaires provinciales sur son territoire. Les transferts opérés en 2005 et en 2014 dans le domaine des pouvoirs subordonnés (cf. *supra*) seraient ainsi complétés.

Il apparaît toutefois que, malgré le caractère unanime que présentent ces revendications du côté germanophone, le projet se heurte à un manque de volonté politique du côté wallon. On ne sait si cette réticence est l'effet ou la cause de l'importance plutôt réduite que les responsables politiques germanophones semblent accorder à la revendication. En effet, quant à la mise en œuvre de l'article 139 de la Constitution, il semble que la priorité actuelle des mandataires germanophones concerne davantage des matières comme l'aménagement du territoire et la construction de logements.

Quoiqu'il adienne des projets relatifs aux compétences provinciales, on relève que certaines mesures ont déjà été prises pour essayer de réduire les dédoublements de services fournis en région de langue allemande par la Province de Liège et par la Communauté germanophone, et pour offrir aux Belges de langue allemande un meilleur accès aux services provinciaux. Ainsi, depuis 1999, la Communauté germanophone a conclu plusieurs accords de coopération généraux et une vingtaine de conventions spécifiques avec la Province de Liège. Le contenu de ces accords et conventions est varié : il concerne notamment des transferts financiers de la Province vers la Communauté pour fournir des services spécifiques (en matière de tourisme, par exemple) ou des engagements pris par la Province d'intervenir d'une manière plus adaptée aux besoins des habitants de la région de langue allemande (en matière de prévention de la santé, par exemple).

### 3.6. LES LIENS INTERNATIONAUX DE LA COMMUNAUTÉ GERMANOPHONE AVEC LES ÉTATS ET RÉGIONS LIMITOPHES

Enfin, il convient de mentionner les nombreux liens internationaux que la Communauté germanophone entretient, en particulier avec les pays et régions limitrophes. Ainsi, des accords de coopération sont non seulement conclus avec des partenaires à l'intérieur de l'État fédéral belge, mais également avec de nombreux partenaires hors de la Belgique. Les décideurs germanophones soulignent régulièrement qu'être autonome ne veut pas toujours dire faire tout soi-même. Cette autonomie est exploitée au maximum dans des domaines où la petite taille de la Communauté est un atout. Là où des économies d'échelle sont possibles, sont conclus des accords de coopération pour profiter de

l'expertise extérieure. Un exemple souvent cité est celui du domaine de l'enseignement, où la Communauté germanophone collabore avec de nombreuses universités allemandes pour le développement de plans de cours ou encore avec des universités suisses pour l'enseignement spécialisé. En outre, de nombreux projets interrégionaux existent en matière d'emploi, de culture et de mobilité. La coopération interrégionale par excellence est certainement l'Euregio Meuse-Rhin<sup>257</sup>, dont le siège est d'ailleurs établi à Eupen, ou encore la Grande Région<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> Il s'agit d'un partenariat transfrontalier entre les provinces belge et néerlandaise de Limbourg, la province de Liège, la Communauté germanophone et le Zweckverband de la région d'Aix-la-Chapelle. Créé en 1976 et étant à ce jour une fondation de droit néerlandais, il a pour but la promotion transfrontalière d'intérêts communs dans les domaines de l'économie, de l'emploi, de la culture, de la santé, de la sécurité et de la mobilité. Cf. A. KNOTTER, « Paradoxen van de grens. Ongelijke ontwikkeling, grensoverschrijdende mobiliteit en de vergelijkende geschiedenis van de Euregio Maas-Rijn », *Studies over de Sociaal-Economische Geschiedenis van Limburg*, volume 46, 2001, p. 159-174.

<sup>258</sup> Il s'agit d'un partenariat transfrontalier entre les Communautés française et germanophone, les Länder allemands de Rhénanie-Palatinat et de Sarre, le Grand-Duché de Luxembourg et la Lorraine en France. Créé en 1995, il a son secrétariat à Luxembourg. Cf. E. BELKACEM, M. BORSENBERGER, I. PIGERON-PIROTH, « Les dynamiques de l'emploi dans la Grande Région Saar-Lor-Lux », *Bulletin du STATEC [Institut national de la statistique et des études économiques du Grand-Duché de Luxembourg]*, volume 4, 2001, p. 155-186.

## CONCLUSION : UNE COMMUNAUTÉ ENTRE DEUX ÂGES ?

---

La Communauté germanophone constitue la plus petite des entités fédérées de l'État fédéral belge et est certainement aussi la plus méconnue. Le rattachement au royaume de Belgique des cantons germanophones, survenu au lendemain de la Première Guerre mondiale, a été suivi de plusieurs décennies difficiles. Les habitants des neuf communes de la région de langue allemande ont progressivement, non sans débats internes et tentatives d'influence externe, trouvé leur place en tant que « Belges germanophones », en se qualifiant souvent eux-mêmes de « minorité la mieux protégée du monde ». Cette position particulière au sein du modèle étatique belge est principalement un effet secondaire de la dynamique politique tumultueuse entre les deux grandes communautés du pays, mais elle est aussi le résultat de l'action des décideurs politiques germanophones, qui ont su tirer profit de la situation pour développer une autonomie, qui a d'abord été culturelle, avant de s'étendre à de nombreux domaines politiques et socio-économiques.

La sixième réforme de l'État s'inscrit également dans un tel schéma<sup>259</sup>. Les responsables politiques de la Communauté germanophone concèdent volontiers qu'ils n'ont guère influencé directement les contours et le contenu de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, ni la mise en œuvre de celui-ci au Parlement fédéral. Même s'il est vrai que certaines de leurs revendications, comme l'octroi de l'autonomie constitutive à leur Communauté, ont été rencontrées à cette occasion, c'est le plus souvent une conséquence indirecte d'une décision qui visait d'abord les relations entre les deux grandes communautés. Ainsi, l'autonomie constitutive n'aurait probablement pas été attribuée à la Communauté germanophone si elle n'avait pas aussi été concédée à la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre d'une réforme plus large du statut de cette entité.

La sixième réforme de l'État n'a pas beaucoup modifié la place de la Communauté germanophone dans le système fédéral belge ; le troisième chapitre de ce *Courrier hebdomadaire* montre que les habitants de l'est du pays ont toujours peu de garanties juridiques d'être représentés au sein des institutions fédérales, régionales et provinciales. En revanche, cette réforme a considérablement augmenté le champ de compétence des trois Communautés du pays, sans exception pour la Communauté germanophone ; le deuxième chapitre de notre étude en témoigne. Même si une extension de compétence aussi large n'était pas demandée par les acteurs politiques de la Communauté

---

<sup>259</sup> K. DESCHOUWER, M. REUCHAMPS, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional and Federal Studies*, volume 23, n° 3, p. 261-270.

germanophone, il ressort néanmoins de leurs discours une volonté ferme de mettre une nouvelle fois à profit le changement institutionnel.

Les responsables politiques de la Communauté germanophone se préparent même déjà à une éventuelle prochaine réforme de l'État pour ne pas être surpris par la dynamique du fédéralisme belge, qui peut être imprévisible. Dans cette perspective, ils ne sont pas vraiment demandeurs de nouvelles réformes, sauf en ce qui concerne le problème de leur représentation au sein des autres niveaux de pouvoir. Pour le reste, ce n'est guère à l'Autorité fédérale que s'adressent les revendications germanophones qui subsistent encore, mais à la Région wallonne, laquelle est encore susceptible de lui transférer l'exercice de certaines compétences en vertu de l'article 139 de la Constitution, et, dans une bien moindre mesure, à la Province de Liège en ce qui concerne l'approfondissement de la coopération.

L'approche des responsables politiques germanophones au cours du processus de mise en œuvre de la sixième réforme de l'État montre également que l'autonomie n'implique pas nécessairement de faire tout soi-même. Consciente de ses atouts, mais également des inconvénients de son petit format, la Communauté germanophone conclut et entretient de nombreux accords de coopération avec les autres composantes du pays – en particulier avec la Région wallonne et avec la Province de Liège –, mais également avec des États et avec d'autres entités sub-étatiques de l'Europe germanophone.

Au final, la question qui continue à se poser est celle de savoir si la Belgique fédérale continuera à évoluer vers un modèle avec quatre entités fédérées – dont les territoires respectifs correspondraient aux quatre régions linguistiques – qui exerceraient chacune l'ensemble des compétences régionales et communautaires<sup>260</sup>. Dans ce contexte hypothétique, la « Communauté » germanophone serait placée en fait et en droit sur le même pied que les trois autres entités fédérées qui subsisteraient. Au vu de la dynamique fédérale belge, la réponse à cette question sera liée à des réflexions menées hors de la Communauté germanophone et en particulier autour de la problématique des liens entre les francophones de Wallonie et de Bruxelles, mais cela ne signifie pas que les habitants de la région allemande n'ont pas un avis sur cette question importante pour l'avenir de leur Communauté.

---

<sup>260</sup> À ce propos, cf. notamment P. DESTATTE, « Une Belgique à quatre Régions, une vision polycentrique pour la réforme de l'État belge », in K. STANGHERLIN, S. FÖRSTER (dir.), *La Communauté germanophone de Belgique (2006-2014)*, op. cit., p. 131-147 ; K. STANGHERLIN, « De Duitstalige gemeenschap anno 2014 », op. cit., p. 305 et s.

# ANNEXES

## 1. Résultats des élections pour le Parlement de la Communauté germanophone (1974-2014)

Élections du 10 mars 1974 Votes déposés : 34 803			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	13 912	47,1	12
PFF	4 408	14,9	4
SPB	3 597	12,2	3
PDB	7 540	25,5	6
BNB	105	0,4	0
	29 562		25

Élections du 17 décembre 1978 Votes déposés : 37 308			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	13 123	41,4	11
PDB	9 538	30,1	7
PFF	5 241	16,5	4
SPB	3 825	12,1	3
	31 727		25

Élections du 26 octobre 1986 Votes déposés : 41 835			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	14 100	37,0	10
PDB	7 785	20,4	5
PFF	7 150	18,8	5
SP	4 841	12,7	3
Ecolo	2 459	6,5	1
SEP	1 564	4,1	1
HENS	200	0,5	0
	38 099		25

Élections du 21 mai 1995 Votes déposés : 40 834			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	13 307	35,9	10
PFF	7 367	19,9	5
SP	5 958	16,1	4
Ecolo	5 128	13,8	3
PJU	5 051	13,6	3
PAB-AE	226	0,6	0
	37 037		25

Élections du 17 avril 1977 Votes déposés : 36 748			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	12 562	39,9	10
PDB	9 260	29,4	7
PFF	5 827	18,5	5
SPB	3 809	12,1	3
	31 458		25

Élections du 8 novembre 1981 Votes déposés : 40 526			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	11 976	34,7	9
PDB	10 136	29,4	7
PFF	8 468	24,5	6
SP	3 942	11,4	3
	34 522		25

Élections du 28 octobre 1990 Votes déposés : 41 881			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	13 178	33,6	8
PFF	7 756	19,8	5
SP	6 407	16,3	4
PDB	5 982	15,3	4
Ecolo	5 897	15,0	4
	39 220		25

Élections du 13 juin 1999 Votes déposés : 40 649			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	12 822	34,8	9
PFF	7 860	21,3	6
SP	5 519	15,0	4
PJU-PDB	4 739	12,9	3
Ecolo	4 694	12,7	3
Vivant	1 228	3,3	0
	36 862		25

Élections du 13 juin 2004 Votes déposés : 40 897			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	11 905	32,8	8
PFF-MR	7 615	21,0	5
SP	6 903	19,0	5
PJU-PDB	4 243	11,7	3
Ecolo	2 972	8,2	2
Vivant	2 665	7,3	2
	<b>36 303</b>		<b>25</b>

Élections du 7 juin 2009 Votes déposés : 42 279			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	10 122	27,0	7
SP	7 231	19,3	5
PFF	6 562	17,5	4
ProDG	6 553	17,5	4
Ecolo	4 310	11,5	3
Vivant	2 684	7,2	2
	<b>37 462</b>		<b>25</b>

Élections du 25 mai 2014 Votes déposés : 42 324			
Partis	Résultats	%	Sièges
CSP	9 351	24,9	7
ProDG	8 352	22,2	6
SP	6 047	16,1	4
PFF	5 847	15,5	4
Vivant	3 994	10,6	2
Ecolo	3 590	9,5	2
Parti libertarien	432	1,2	0
	<b>37 613</b>		<b>25</b>

Sources : D'après H. RENARD, J. DODEIGNE, « Les résultats électoraux depuis 1847 », in F. BOUHON, M. REUCHAMPS (dir.), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 545-568 ; P. BLAISE, V. DEMERTZIS, J. FANIEL, C. ISTASSE, J. PITSEYS, « Les résultats des élections régionales et communautaires du 25 mai 2014 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2223-2224, 2014, p. 78 ; P. BAUDEWYNS, R. DANDOY, M. REUCHAMPS, « The Success of the Regionalist Parties in the 2014 Elections in Belgium », *Regional and Federal Studies*, volume 25, n° 1, 2015, p. 91-102.

## 2. Liste des exécutifs et gouvernements de la Communauté germanophone (1984-2015)

Dates	Dénomination	Coalition	Ministre-président	Ministres
6 juin 1984 - 3 décembre 1986	Fagnoul	PFF/CSP/SP	Bruno Fagnoul (PFF)	Joseph Maraite (CSP) Marcel Lejoly (SP)
3 décembre 1986 - 5 décembre 1990	Maraite I	CSP/PFF	Joseph Maraite (CSP)	Bruno Fagnoul (PFF) Mathieu Grosch (PFF)
5 décembre 1990 - 13 juin 1995	Maraite II	CSP/PFF/SP	Joseph Maraite (CSP)	Bernd Gentges (PFF) Karl-Heinz Lambertz (SP)
13 juin 1995 - 14 juillet 1999	Maraite III	CSP/SP	Joseph Maraite (CSP)	Karl-Heinz Lambertz (SP) Wilfried Schröder (CSP)
14 juillet 1999 - 22 juillet 2004	Lambertz I	SP/PFF/Ecolo	Karl-Heinz Lambertz (SP)	Bernd Gentges (PFF) Hans Niessen (Ecolo)
22 juillet 2004 - 30 juin 2009	Lambertz II	SP/PFF/PJU- PDB	Karl-Heinz Lambertz (SP)	Bernd Gentges (PFF) Oliver Paasch (PJU-PDB) Isabelle Weykmans (PFF)
3 juillet 2009 - 30 juin 2014	Lambertz III	SP/ProDG/PFF	Karl-Heinz Lambertz (SP)	Oliver Paasch (ProDG) Isabelle Weykmans (PFF) Harald Mollers (ProDG)
30 juin 2014 -	Paasch	ProDG/SP/PFF	Oliver Paasch (ProDG)	Isabelle Weykmans (PFF) Antonios Antoniadis (SP) Harald Mollers (ProDG)



## Derniers numéros parus

- 2264-2265 Les élections sociales de 2004, 2008 et 2012  
Pierre Blaise
- 2263 La garantie européenne pour la jeunesse  
Sitto Can
- 2262 Hart boven Hard et Tout autre chose  
Serge Govaert
- 2260-2261 L'action du FDF dans les Régions et Communautés (1971-2014)  
II. Institutions bruxelloises  
Catherine Lanneau
- 2258-2259 L'action du FDF dans les Régions et Communautés (1971-2014)  
I. Parlement de la Communauté française et Parlement flamand  
Catherine Lanneau
- 2257 Changement climatique et familles politiques en Europe  
Karin Möhler, Grégory Piet et Edwin Zaccai
- 2255-2256 La limitation du cumul de mandats par les députés wallons  
Geoffrey Grandjean
- 2254 La réforme des cabinets ministériels  
Marie Göransson
- 2252-2253 Les énergies renouvelables  
Fabienne Collard
- 2250-2251 L'implantation du FDF dans les communes bruxelloises  
II. 2000-2012  
Paul Wynants
- 2248-2249 L'implantation du FDF dans les communes bruxelloises  
I. 1964-2000  
Paul Wynants
- 2246-2247 Grèves et conflictualité sociale en 2014  
Iannis Gracos

---

## CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SOCIO-POLITIQUES

CRISP

**Fondateur :** Jules Gérard-Libois

**Président :** Vincent de Coorebyter

### Équipe de recherche :

Étienne Arcq, Pierre Blaise (*secrétaire général*), Fabienne Collard, Vaïa Demertzis, Jean Faniel (*directeur général*), Christophe Goethals (*coordinateur du secteur Économie*), Cédric Istasse, John Pitseys, Marcus Wunderle

### Conseil d'administration :

Louise-Marie Bataille, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président honoraire*), Vincent de Coorebyter (*président*), Francis Delpérée, Hugues Dumont, Éric Geerkens, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Laura Iker, Patrick Lefèvre, Roland Michel (*administrateur délégué*), Michel Molitor (*vice-président*), Solveig Pahud, Pierre Reman, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants